Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo





SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo

Elaboración del documento
Francisco Rey Marcos, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Coordinación
Milagros Hernando Echevarria, Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Susana de Funes Casellas, Responsable de Acción Humanitaria en DGPOLDE
Pablo Muelas García, AECI

Fotografías
Juan Bartolomé, AECI
Archivo AECI

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
http://www.maec.es
http://www.aeci.es

ISBN: 978-84-8347-042-8
NIPO: 502-07-051-1
Depósito Legal: M-55745-2007
Diseño y producción editorial: www.baetica.net
Imprime: Bouncopy Diseño y Comunicación, S.L.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86
Fax.: +34 91 431 17 85
dgpolde@maec.es

Índice

Prólogo ... 3

Proceso de elaboración y agradecimientos ... 5

1 Presentación ... 7

2 Justificación ... 9

2.1. La acción humanitaria en el escenario internacional ... 9
2.2. Antecedentes y prospectiva de la estrategia de acción humanitaria ... 11

3 Marco de referencia ... 15

3.1. Marco normativo e institucional ... 15
3.2. Marco teórico de la Estrategia ... 16

4 4. Marco de intervención ... 23

4.1. Marco metodológico ... 23

4.1.1. Cruce con prioridades horizontales del Plan Director 2005-2008 ... 23
4.1.2. Objetivos estratégicos ... 25
4.1.3. Líneas generales de intervención ... 25
4.1.3.1. Líneas estratégicas ... 25
4.1.3.2. Cruce con prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008 ... 38

4.2. Marco instrumental ... 43

4.2.1. Clasificación y mayor coherencia de los diversos mecanismos bilaterales de cooperación ... 43
4.2.2. Fortalecimiento del componente multilateral de la acción humanitaria española ... 44
4.2.3. Actualización de criterios de cómputo de gastos y marcadores estadísticos que faciliten el registro de información, su comparación y difusión ... 45

4.3. Marco geográfico

4.3.1. Criterios generales sobre el enfoque geográfico en acción humanitaria ... 47
4.3.2. Marco de situación regional y mundial ... 48
4.3.2.1. Áreas y países prioritarios para el Plan Director 2005-2008 ... 49
4.3.2.2. Países con atención especial ... 51

5 Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia ...53
5.1. Aplicación ...53
5.2. Difusión, sensibilización y apropiación
5.2.1. Difusión y sensibilización ...53
5.2.2. Apropiación ...54
6 Seguimiento y evaluación ...55
Anexos ...57
I. Marco de normativo ...57
I.1. Marco normativo internacional ...57
I.2. Marco normativo nacional ...67
II. Marco institucional ...81
II.1. Marco institucional internacional y regional ...81
II.1.1. Organismos de coordinación directa ...81
II.1.2. Organismos de coordinación complementaria ...85
II.2. Marco institucional nacional ...87
II.2.1. Organismos de coordinación directa ...87
II.2.2. Organismos de coordinación complementaria ...89
II.2.3. Marco institucional estatal específico del sector humanitario ...90
II.2.4. Marco institucional autonómico ...90
III. Los 23 principios de la iniciativa de la «Buena Donación Humanitaria» ...91
IV. Código de conducta para la ayuda humanitaria ...93
V. El entorno de trabajo ...97
Acrónimos ...101
Bibliografía y webs de interés ...105



Prólogo

La vulnerabilidad de cientos de miles de personas se ve afectada de forma inmediata cuanto tienen lugar situaciones de tan variada procedencia como son los conflictos armados o los fenómenos naturales. Concretamente estos últimos han aumentado notablemente debido, entre otras causas, a las implicaciones del cambio climático y sus consecuencias. Tormentas tropicales, ciclones, huracanes, sequías, o las subidas del nivel del mar provocan cada vez más hambrunas, pandemias, flujos de desplazados internos y refugiados.

Como mecanismo de respuesta, los países donantes intervienen a través de la Acción Humanitaria en la prevención, la respuesta inmediata, la rehabilitación, la reconstrucción y la sensibilización.

Aparte de ser uno de los ámbitos de la cooperación internacional al desarrollo que mayor atención mediática ha ocupado en los últimos años, creemos adecuado resaltar el carácter de la acción humanitaria así como el de la coordinación que todos los actores implicados deben cumplir a la hora de llevarla a cabo. En este sentido, la acción humanitaria española se compromete por los principios y valores internacionalmente reconocidos, entre los que destacan: humanidad, imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

En el año 2003 el conjunto de donantes estableció unos principios comunes para que la acción humanitaria pudiera cumplir con sus objetivos de forma efectiva. La llamada "Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria", a la que España se incorporó de forma expresa en el año 2004, marcó un hito en la comunidad de donantes al definir los criterios y valores comunes que deben guiar nuestra actuación.

La presente Estrategia de Acción Humanitaria integra los compromisos de la Buena Donación Humanitaria, avanzando en la idea de lo que debe suponer la Acción Humanitaria para el conjunto de agentes españoles que trabajan en esta materia, principalmente el respeto al marco ético y jurídico, el fortalecimiento de los organismos humanitarios y respeto a sus mandatos, la búsqueda de la calidad, la eficacia y la transparencia de la acción y el fomento de la participación de los beneficiarios.

Este documento desarrolla además muchos de los objetivos previstos en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, estableciendo prioridades y pautas de actuación, además de concretar los compromisos en materia presupuestaria. También pone especial énfasis en la contribución a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables mediante el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención, articulándolo dentro de una respuesta humanitaria global de calidad.

Sólo con la coordinación y la coherencia de las actuaciones de los actores internacionales y propios de la zona se hará efectivo el alivio del sufrimiento de las personas más vulnerables. Éste es el objetivo y desde esta Secretaría de Estado es un deseo que la presente estrategia contribuya a su consecución.

Leire Pajín Iraola
Secretaría de Estado
de Cooperación Internacional



Proceso de elaboración y agradecimientos

La *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo* se ha elaborado sobre la base de una herramienta de planificación sectorial diseñada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) como mecanismo integrador de todas las estrategias sectoriales, para propiciar la coherencia e interrelación entre ellas (fortaleciendo el enfoque multisectorial de la cooperación), y para combinar la calidad de su fundamentación teórica y posicionamiento estratégico, con la operatividad necesaria para mejorar la eficacia de la gestión y aumentar la complementariedad y armonización entre todos los actores de la Cooperación Española. Este procedimiento incorpora novedades en la planificación estratégica, por lo que la Estrategia contempla por primera vez un proceso de puesta en práctica y apropiación de sus contenidos por parte de los distintos actores que han participado en su diseño desde el principio. Al mismo tiempo, se plantean actuaciones para el seguimiento y evaluación de la aplicación de la Estrategia en los diferentes ámbitos geográficos e instrumentos programáticos de la Cooperación Española.

Al ser la primera vez que la Cooperación Española aborda de modo ambicioso la elaboración de posiciones y compromisos claros en materia humanitaria, la Estrategia que ahora presentamos dedica bastante atención a los diversos marcos de referencia en los que se basa. Así, se detallan de modo exhaustivo los marcos normativos, institucionales y los avances teóricos y doctrinales que configuran el actual concepto de acción humanitaria. Siendo como es la acción humanitaria un instrumento bastante singular dentro de la cooperación internacional para el desarrollo, parecía conveniente profundizar en estas cuestiones, aclarando de partida las especificidades del humanitarismo así como sus relaciones con el resto de actuaciones que configuran el sistema internacional de ayuda.

La Estrategia de Acción Humanitaria que ahora se presenta ha seguido un proceso de elaboración participativo, ya que pretende ser un marco estratégico de actuación para todos los actores de la cooperación: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas (CCAA), administraciones locales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), universidades, empresas, sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil. Dentro de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), unidad responsable dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del diseño de políticas y documentos estratégicos sectoriales, la supervisión de los contenidos de la Estrategia ha corrido a cargo de su Directora General Milagros Hernando Echevarria y ha tenido como coordinadora sectorial en este tema a Susana de Funes Casellas. La elaboración de los primeros borradores de trabajo y la redacción de las diversas versiones del documento corrieron a cargo de Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) participó de modo activo durante todo el proceso Pablo Muelas, responsable de Ayuda Alimentaria y de Emergencia dentro de la Agencia.

Numerosas personas e instituciones han participado en las diferentes etapas del proceso de elaboración y han hecho llegar sus propuestas y aportaciones. Por parte de la DGPOLDE, José Antonio González Mancebo, Nava San Miguel, Ana de Lara y Silvia Padrón. Por parte de la AECI, Rafael Soriano, Subdirector General de Cooperación con Países de América del Sur, Beatriz García Beltrán, del Área de Ayuda Humanitaria y Luis Criado Solís, de la Subdirección General de África Subsahariana y Asia. Recibimos aportaciones de las siguientes Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC): Inmaculada Zamora y Samuel Fernández, de Vietnam; Marta Lorenzo y Matilde Gomis, de Territorios Palestinos; Alberto Quintana, de Angola; María Teresa Núñez y Fernando Rey, de Perú, y Beatriz Yarza y Rafael García, de El Salvador. En el Ministerio de Defensa han participado la Dirección General de Política de Defensa, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y la Escuela de Guerra del Ejército. La Dirección General de Protección Civil del Ministerio de Interior participó en varias reuniones por medio de Juan Pedro Lahore, Blanca Travado Navarro y Marina Juez Gálvez. En cuanto a la cooperación autonómica y local participaron Margalida Massot de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, y Carmen Mormeneo y Carmen Olabarría del Ayuntamiento de Madrid.

Por parte de las ONG han sido muchas las que, bien directamente o a través de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Española (CONGDE), hicieron llegar sus valoraciones y propuestas: Donato Capozzi, de Médicos del Mundo; Irene Milleiro y Javier Pérez González, de Intermón Oxfam; Rubén Alba Aguilera y Ricardo Angora, de la CONGDE; María Salud Falcó, de Farmamundi; Natividad Nalda, del Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC); Manuel Sánchez-Montero, de Fundación Acción contra el Hambre; Carlos Ugarte, de Médicos sin Fronteras; Ángel Conde, del Movimiento por la Paz (MPDL), y Antoni Bruel

Carrera, de Cruz Roja Española. En cuanto a expertos o consultores, participaron Karlos Pérez de Armiño, de HEGOA (Universidad del País Vasco), Silvia Hidalgo, de FRIDE, Enrique de Loma Osorio y Pau Pérez Sales.

Otras personas de IECAH también colaboraron en el proceso de elaboración: Jesús Núñez Villaverde, Ana Urgoiti y Lourdes Rey.

Habría que citar que el proceso de debate y consultas tuvo un hito especial en la realización de un taller de trabajo con participación de todos los actores implicados. En él se pusieron en común las diversas posiciones, se constataron los elementos de consenso y se pudieron expresar los de disenso. Agradecemos especialmente a todas las personas que han participado su dedicación, trabajo y convenientes aportaciones, que han servido para enriquecer el contenido del documento.

Por último, en una segunda etapa de consulta, la Estrategia fue sometida a la revisión de los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española: el Consejo de Cooperación y previamente el Grupo de trabajo de Género y la Comisión de Desarrollo y Seguimiento del Plan Director; el Grupo de trabajo de Planificación y el pleno de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Su consulta, participación y aportaciones han sido fundamentales para culminar un proceso de consenso esencial para una efectiva puesta en práctica de la Estrategia de forma coordinada y coherente por parte de todos los actores de la Cooperación Española.



1 Presentación



1 Presentación

La *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* se basa fundamentalmente en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y en el vigente *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.* Asimismo, incorpora las consideraciones en materia humanitaria de otras leyes, tratados y convenios —internacionales y regionales— y otros compromisos suscritos por el Gobierno español. En este marco, son principios de la Cooperación Española en materia de acción humanitaria (AH):

- El respeto y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).
- El cumplimiento del resto de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales relevantes en la materia: Derecho de los refugiados, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, etc.
- La concepción de la AH como derecho de las personas y poblaciones afectadas por crisis y desastres.
- El respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente.
- La prevención y el alivio del sufrimiento humano con un enfoque de humanidad y desde los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.
- La orientación de la ayuda hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo, ya sean de origen natural o humano como los conflictos armados, con el objetivo de satisfacer sus necesidades, restablecer sus derechos y garantizar su protección.
- El carácter integral, en la medida de las posibilidades, de la respuesta humanitaria, abordando las fases previas y posteriores al desastre tomando como eje la lucha contra la vulnerabilidad.
- La coherencia con el resto de actuaciones de la Cooperación Española y otras políticas relevantes.
- La complementariedad y el apoyo a las iniciativas locales en las fases previas y de respuesta humanitaria y el fomento de la participación de los beneficiarios así como de los actores locales.
- La incorporación del enfoque de género en las acciones humanitarias de la Cooperación Española.
- La coordinación y la búsqueda de una mayor eficacia en la AH mediante la mayor armonización con otros donantes, así como con otros actores y en especial el sistema multilateral.
- El respeto a los mandatos y misiones de los diversos actores así como a su independencia.
- La mejora de la calidad de la AH de acuerdo con los estándares internacionales y el compromiso con una ayuda que extraiga lecciones aprendidas, sea responsable y rinda cuentas.

El Plan Director 2005-2008 incluye la AH como uno de los instrumentos a los que hace referencia en su capítulo 6. En él, tras un somero análisis del papel de la AH en el escenario internacional y las carencias en el sistema español de ayuda, se fijan los criterios de actuación y las actuaciones prioritarias para el período que, se dice, deben ser fijadas y concretadas en una Estrategia que sirva de referente en la AH española de modo que sus actuaciones sean coherentes y eficaces.

El propósito de esta Estrategia de AH de la Cooperación Española —que afecta a todos los actores de la Cooperación Española, administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo— es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables de nuestro planeta.

Merece mención especial la necesidad, internacionalmente reconocida, de tener en cuenta los aspectos de género en la prestación de la AH, consideración que está directa e intrínsecamente vinculada a la mejora de la calidad y los buenos resultados de dicha ayuda. En este sentido, no podemos olvidar que en la urgencia de movilizar recursos, solucionar problemas logísticos, coordinarse entre los distintos actores humanitarios y dar respuesta a las demandas y preguntas de cada una de las sedes centrales a menudo se pierden de vista las necesidades reales de aquellas personas a las que va dirigida la ayuda humanitaria. Se ofrece protección y se distribuye ayuda, pero con frecuencia se obvia que las necesidades de mujeres y hombres, niñas y niños, son diferentes, y que cada uno de estos grupos hace frente a distintas amenazas y vulnerabilidades, al mismo tiempo que, socialmente, pueden haber adquirido distintas destrezas, y pueden albergar distintas aspiraciones[1].

[1] IASC (2006).

La Estrategia hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país en esta materia y en especial con los Principios de la Buena Donación Humanitaria *(GHD, por sus siglas en inglés Good Humanitarian Donorship)*[2]. En 2004, el Gobierno español se adhirió a esta iniciativa internacional que agrupa a los donantes más importantes y que establece 23 principios que deben ser seguidos en la AH[3]. Por ello, y aunque se deba elaborar un Plan de Acción de la GHD, esta Estrategia avanza compromisos en la mayor parte de sus principios.

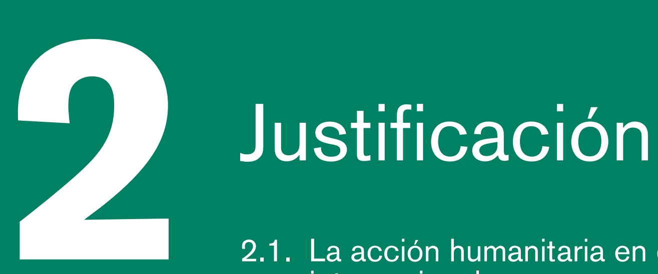
Principios 1 al 3 de la Iniciativa de Buena Donación Humanitaria (2004)

1. Los objetivos de la AH son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por catástrofes naturales–, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones..
2. La AH debe guiarse por los principios humanitarios de: **humanidad**, que se sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; **imparcialidad**, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; **neutralidad**, que significa que la AH no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la AH se esté llevando a cabo; independencia, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actuante pueda tener en relación con las zonas donde la AH se esté realizando.
3. La AH incluye la **protección** de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de **asistencia**, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

El Gobierno español y el conjunto de administraciones públicas del Estado fomentarán que su actuación humanitaria se rija por esos principios y no compromete la imparcialidad, neutralidad e independencia de los actores humanitarios. Esta Estrategia pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

[2] En el Anexo III se adjuntan los 23 principios de la Iniciativa de la "Buena Donación Humanitaria".

[3] Hasta marzo de 2007 los países que se han adherido a la GHD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y República Checa.



2 Justificación

2.1. La acción humanitaria en el escenario internacional 9

2.2. Antecedentes y prospectiva de la estrategia de acción humaniatria 11





2 Justificación

2.1. La acción humanitaria en el escenario internacional

El contexto internacional ha sufrido importantes cambios en los últimos años, que afectan de modo relevante a las agendas de desarrollo y seguridad y de modo grave a la AH. Ésta, ya de por sí difícil, se ha hecho aún más compleja en las últimas décadas convirtiéndose, en ciertos escenarios, en mucho más peligrosa. Entre el año 2000 y el 2005 fueron asesinados 271 trabajadores humanitarios y en algunas zonas de Afganistán, Iraq, Sudán, Chechenia o la República Democrática del Congo, entre otros, durante largos periodos al trabajo humanitario le ha sido simplemente imposibilitado el acceso, obligando a las agencias humanitarias a retirarse.

El aumento de los desastres naturales y el crecimiento de la complejidad de algunos conflictos armados han hecho que las cifras de muertes, damnificados y devastación y destrucción alcancen proporciones enormes. Se calcula que cada año más de 300 millones de personas se ven afectadas por desastres de todo tipo[4].

Algunas de las muestras y tendencias más claras en este contexto son:

- Aumento de desastres naturales. Especialmente los de componente hidrometeorológico han pasado en dos décadas de unos 150 al año a más de 450 en la actualidad.
- En el mismo periodo, aumento del número global de víctimas y personas afectadas por desastres en un 59%. Disminución del número de muertes directas ocasionadas por los desastres en un 30%, lo que reflejaría, para algunos, una mejor respuesta humanitaria.
- Impacto cada vez más desigual entre países y zonas con alto o bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) que pone de manifiesto más aún la relación entre la vulnerabilidad a los desastres y el desarrollo[5]. La relación de personas afectadas en los países del Sur frente a los países del Norte es de 166/1.
- Cambios en la naturaleza de las crisis, su volumen y su complejidad.
- Nuevos factores y otros antiguos a los que históricamente no se ha prestado suficiente atención afectan dramáticamente la vulnerabilidad y no se han incorporado con rigor a nuestra respuesta: exclusión de las decisiones sobre la ayuda de los grupos más vulnerables (mujeres, niñas y niños, personas ancianas, minorías étnicas y/o religiosas, población con escasa formación y/o ingresos económicos más bajos, etc.), procesos acelerados de urbanización, cambio climático, mala gestión de recursos naturales, efectos de la pandemia de VIH/Sida...
- Dificultades para acceder a poblaciones vulnerables y para el ejercicio de las tareas de protección. Dichas dificultades se incrementan considerablemente cuando la población beneficiaria es discriminada en el plano económico, político y social en sus propios países y, como consecuencia de esto, no se la percibe como necesitada de ayuda, ni como potencialmente receptora de la misma.
- Conflictos armados en contextos más complejos. Las llamadas Emergencias Complejas reflejan estos cambios, en los que, junto a la guerra interna, otros factores como la economía política del conflicto, el uso de los civiles como objetivo, el desplazamiento forzado, etc., unidos a desastres de componente natural, dificultan el quehacer humanitario. El que la población civil se convierta en objetivo militar aumenta la necesidad de tener en cuenta estrategias que incluyan la protección.
- Incremento de la inseguridad y la inestabilidad en numerosas zonas del planeta. La existencia de los llamados Estados frágiles, fallidos o fracasados, contribuye a dificultar la actuación humanitaria haciendo todavía más difícil el acceso a las poblaciones vulnerables.

[4] Todos los datos cuantitativos han sido tomados del Informe Mundial de Desastres de diversos años (http://www.ifrc.org), del Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), de la Oficina para la Asistencia a Desastres en el Extranjero (OFDA) del Gobierno de Estados Unidos, y de la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT *International Disaster Database,* http://www.em-dat.net).

[5] Datos del CRED y de los Informes Mundiales de Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En el Informe 2001, tras analizar una serie de 2.557 desastres en el periodo 1991-2000, se constataba que en países con bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) la media de muertes era de 1.052 por desastre, mientras que en países con alto IDH era de 23.

En este contexto, sucintamente descrito, el análisis de la respuesta humanitaria en los últimos años refleja claramente los avances que se han dado, pero también algunas de las contradicciones e incoherencias del sistema internacional y las limitaciones de los dispositivos institucionales de ayuda y protección humanitaria. Algunos informes encargados por Naciones Unidas (NNUU) sobre la respuesta humanitaria global llegan a afirmar que "el todo es menor que la suma de las partes", y se subraya la necesidad de reformar y fortalecer el sistema internacional de respuesta a los desastres como una constatación cada vez más compartida[6].

Algunas características de la situación de la respuesta humanitaria a escala internacional son:

- Crecimiento de fondos para la AH tanto en cifras globales como en porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Casi 7.000 millones de dólares al año, llegando en 2005 a 12.000 millones, lo que supone en el conjunto de donantes más del 10% de la AOD. En cualquier caso, tanto las cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como las del Sistema de Seguimiento de Fondos (FTS: *Financial Tracking System*) de OCHA calculan a la baja el monto global, ya que no incluyen, o no lo hacen adecuadamente, los fondos provenientes de fuentes privadas, que en casos de desastre natural como el tsunami de 2004 en Asia fueron mayores que los fondos públicos.
- Este aumento de fondos es reflejo de una creciente sensibilidad hacia las víctimas de los desastres por parte del conjunto de la ciudadanía y también por parte de los Estados. Sensibilidad que, en ocasiones, es episódica y muy influenciada por la cobertura e impacto mediático de las crisis.
- Enormes desigualdades y falta de proporcionalidad y equidad en la financiación de diferentes crisis, lo que cuestiona de facto el cumplimiento de los principios humanitarios, como es el caso de los conflictos y crisis olvidadas.
- En el ámbito internacional, se observan patrones de financiación con una gran rigidez y creciente bilateralización en un buen número de donantes oficiales, que dificultan la coordinación y limitan aún más la capacidad de respuesta de los mecanismos multilaterales.
- Respuestas básicamente reactivas y asistenciales con escasos componentes preventivos o de preparación. Pese a algunos avances vinculados con el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres y otras iniciativas internacionales, la gestión de riesgos y la prevención en general reciben todavía escasa atención.
- Insuficiente atención a los mecanismos locales de preparación y respuesta y al reforzamiento de sus capacidades como eje fundamental de la AH. Persistencia de un modelo exclusivamente centrado en vulnerabilidades y no en el fomento de capacidades.
- Sistema multilateral con escasa aunque creciente capacidad. La tendencia clara por parte de NNUU y de su Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios es la de fortalecer los mecanismos de financiación y coordinación multilateral como son: el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF: *Central Emergengy Response Fund*), el Proceso de Llamamientos Consolidados de NNUU (UNCAP: *United Nations Consolidated Appeals Process*), los *"clusters",* el fortalecimiento de los Coordinadores Humanitarios, etc.
- Falta de correspondencia entre la integración de la perspectiva de género en la AH en el marco teórico del Sistema de NNUU otras instituciones y organismos de carácter internacional, y la aplicación efectiva de dichos principios y directrices en la prestación de la ayuda.
- Interés creciente por los aspectos psicosociales de la ayuda humanitaria, considerando el impacto en las víctimas y la destrucción del tejido social que suponen los desastres, especialmente en situaciones de violencia.
- Limitaciones jurídicas e institucionales que reducen la capacidad de atención a colectivos especialmente vulnerables, que han aumentado en los últimos años, como son los desplazados internos.

[6] OCHA (2006): «Humanitarian Response Review», en http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf.

- Creciente atención a los aspectos vinculados con la reconstrucción posdesastre, en general, y con la rehabilitación posbélica, en particular, pero confusión sobre las particularidades de cada tipo de acción.
- Problemática vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo (VARD) y constatación de la complejidad del papel de la AH en la construcción de la paz.
- Estrategias e instrumentos ineficaces para promover procesos de empoderamiento para los beneficiarios y especialmente de las comunidades más vulnerables.
- Falta de criterios claros a la hora de usar la Carta de las Naciones Unidas para movilizar Operaciones de Paz o las llamadas "intervenciones humanitarias". Inseguridad del personal humanitario y creciente dificultad para ejercer su labor con independencia e imparcialidad. Falta por concretar cómo se plasmará en la práctica el principio "responsabilidad de proteger", adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005.
- Es cada vez mayor la coincidencia en el terreno de diversos actores —civiles y militares— con funciones humanitarias, diversos mandatos y dependencias institucionales, y cuya acción es preciso coordinar adecuadamente. Dificultad de los actores humanitarios no gubernamentales para diferenciarse de la actuación de los gobiernos, en particular en aquellos escenarios en los que las Fuerzas Armadas están ejecutando misiones que impliquen el uso de la fuerza, y para ser percibidos por la población como imparciales y movidos por principios y valores fundamentalmente humanitarios.
- Creciente uso de la AH como instrumento de política exterior con carácter de mínimo común denominador entre los donantes.

En definitiva, la mejora de la respuesta humanitaria a escala global es uno de los retos fundamentales de la comunidad internacional para los próximos años, y esta Estrategia debería contribuir a esa mejora de modo decidido. En cualquier caso, no se trata sólo de cambios institucionales o estructurales, sino de transformaciones que permitan un verdadero ejercicio de la AH.

2.2. Antecedentes y prospectiva de la estrategia de acción humanitaria

La AH española, tanto en términos de cantidad como de desarrollo conceptual y estratégico, no ha tenido la importancia que otros ámbitos o sectores de nuestra cooperación. Sin embargo, en los últimos años, este ámbito ha experimentado un **enorme crecimiento, al que se han sumado de modo decidido diversos actores.**

Desde una perspectiva **cuantitativa,** las cifras de los últimos años reflejarían esta situación.

Ayuda humanitaria española 1998-2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ayuda Humanitaria bilateral Millones €	23,93	63,99	41,07	36,25	34,05	78,93	67,86	108,08	109,52
Porcentaje de Ayuda Humanitaria sobre total de AOD bilateral	1,9%	5%	3,1%	1,9%	1,87%	4,55%	3,42%	4,45%	3,6%
Gestión Gabinete Técnico AECI*				7,47	5,03	12,22	16,43	30,05	28,81
Porcentaje de la AECI				2,88%	1,88%	5,94%	5,05%	8,86%	5,64%
Ministerio de Defensa*					22,79	15,13	0,94	24,24	4,87
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*					0	0	0	0	0
Comunidades Autónomas*					11,31	10,62	18,55	23,85	29,73
Entidades locales*					5,84	4,73	7,8	9,88	8,6

Datos para 1998-2006, Seguimiento PACI carios años.
Elaboración: IECAH. Fuente: Seguimiento PACI 2002, 2003, 2004 y 2005; Seguimiento y Notificaciones del Gabinete Técnico de la AECI; Notificaciones del Ministerio de Defensa.
Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no se dispone de cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.

Estos datos reflejan, en cualquier caso, un **aumento considerable de las cifras en 2005 y 2006**[7], especialmente en aquellos fondos gestionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pero mostrarían una realidad bastante fluctuante que no se asemeja a ningún otro sector de la cooperación. En cualquier caso, estos datos son orientativos, ya que los criterios de contabilización de los fondos de AH han experimentado ciertos cambios durante el periodo analizado y la imputación de ciertas partidas no se ha realizado siempre del mismo modo, debido también a los debates y las nuevas propuestas del CAD[8].

Por otro lado, el elevado grado de descentralización de la Cooperación Española se refleja muy claramente en cuestiones humanitarias donde el conjunto de CCAA aportó en 2004 a este concepto más de 18 millones de euros, una cantidad similar a la del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Esta cantidad creció, según los datos disponibles de 2005, hasta 24,14 millones de euros lo que supondría el 27,6% del total. Hasta la fecha no existen datos fiables sobre la aportación de ayuntamientos y de entidades privadas y donaciones particulares, pero todo parece indicar que en el caso de las emergencias la respuesta es muy significativa. Ello es reflejo de una creciente conciencia sobre estos temas en el conjunto de la sociedad española pero tiene, por contra, el riesgo de la dispersión y la descoordinación.

Desde una perspectiva **cualitativa,** la AH se ha ido incorporando a los Planes Directores y a los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) de un modo cada vez más decidido, tratando de superar la restringida definición de AH que da la LCID de 1998 y tendiendo a situar a nuestro país en sintonía con el resto de donantes. En efecto, la definición de ayuda humanitaria según el artículo 12 de la LCID es considerada por el sector humanitario como anticuada y con una visión exclusivamente asistencialista de la misma: «[...] la ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia [...]». Esta concepción simplista de envío de material deberá ser modificada en el futuro.

El proceso de elaboración del Plan Director 2005-2008 sirvió para analizar la AH española con el conjunto de actores relevantes, y de ese ejercicio y de algunos estudios posteriores[9] surgen elementos de diagnóstico que sirven de base para esta Estrategia.

- Necesidad de profundizar en un concepto claro de AH y en el papel que ésta debe desempeñar en la Cooperación Española. Se han dado importantes avances conceptuales pero subsisten confusiones con otros componentes de la AOD.
- Excesiva visión emergencista y escasa adecuación a contextos cambiantes y a situaciones frágiles. Falta de desarrollo sobre la ayuda en zonas de conflicto violento y su papel en la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.
- Escaso peso porcentual en relación con otros donantes. Si la media en el CAD es del 10% de la AOD, en España es del 4% aproximadamente. El compromiso del Plan Director 2005-2008 es llegar en 2008 al 7% de la AOD bilateral. Se necesita mayor previsibilidad y mecanismos claros de financiación humanitaria.
- Falta de líneas específicas de financiación de proyectos de AH.
- Creciente compromiso multilateral y aumento de la participación en los sistemas e instrumentos multilaterales como el CERF, y en especial el UNCAP.
- Marco organizativo complejo con participación de muchos actores, lo que plantea problemas de gestión y especialmente de coordinación y coherencia de la respuesta. Se han dado avances significativos en el diálogo de la AECI con ONG y CCAA que habría que consolidar.

[7] Pendiente de publicación el Seguimiento PACI 2006. Es de destacar que la AECI destinó la cantidad de 62 millones de euros en ese año, incremento sustancial respecto de 2005.

[8] Anexo III. Proyecto de definición de AH en el CAD a fecha de 7 de junio de 2006.

[9] IECAH (2005).

- Creciente papel de la AECI y del MAEC en la gestión de la ayuda y en la coordinación con otros organismos de la Administración central con cierto peso como el Ministerio de Defensa.
- Intensificación del trabajo de las ONG y creciente especialización del sector. Consolidación de un grupo pequeño pero relevante de ONG con experiencia, implantación y capacidad.
- Escasa incorporación de criterios de calidad y de adopción de buenas prácticas en el sector. En este sentido, poco conocimiento de las iniciativas internacionales en la materia y un cierto distanciamiento de las mismas. Poca atención a cuestiones de evaluación, aunque creciente énfasis en la rendición de cuentas por parte de diversos actores humanitarios. Habría que mejorar sistemáticamente el componente de aprendizaje de todos los actores humanitarios.
- Respuesta razonablemente positiva por parte de la sociedad española a las cuestiones humanitarias, sobre todo ante desastres naturales, y más dudosa en conflictos o crisis olvidadas. Sensibilidad muy condicionada por el impacto mediático.

En consecuencia con estos datos, el Plan Director 2005-2008 señala algunos criterios claros y pautas a seguir:

> *"El **criterio vector** de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará **orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección.** Las premisas fundamentales de toda AH son prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.** La AH española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo con el Derecho Internacional."***

Se establecen como líneas estratégicas:

- *"...adecuar los órganos existentes de la Cooperación Española a las particularidades requeridas en la AH, de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.*
- *El concepto de acción humanitaria sobre el que se trabajará abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un* contínuum *operacional... En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.*
- *Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de la planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.*
- *La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española".*

En el apartado de prioridades se establece que "para mejorar la eficacia e impacto de la acción humanitaria será preciso definir el papel de los diversos actores, sus competencias y mecanismos de coordinación". De acuerdo con lo estipulado en los artículos 16 y 17 de la LCID, corresponde:

- "*Al Gobierno definir y dirigir la política española de cooperación internacional para el desarrollo...*
- *Al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación la responsabilidad de la ejecución de la política exterior del Estado, la responsabilidad de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior.*"

Desde la perspectiva procedimental o de organización concreta, se proponen algunas cuestiones.

- *Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos y financieros adecuados para poder trabajar de modo eficaz.*
- *Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.*
- *Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.*

En el apartado económico el Plan Director 2005-2008 propone:

- *El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD bilateral en el año 2008.*
- *Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y posemergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas, en la medida en que sea posible de acuerdo con la legislación española.*
- *Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.*
- *Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso.*
- *Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.*
- *Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.*

En definitiva, la lógica de base del Plan Director 2005-2008 en materia humanitaria es la de incorporar nuestra cooperación a las tendencias internacionales entre los donantes más comprometidos, desde el respeto a los marcos jurídico, ético e institucional que deben regir las actuaciones humanitarias. Este enfoque ha contado, en las grandes líneas, con el apoyo de todos los actores de la cooperación y se ha evidenciado con la incorporación de nuestro país a la iniciativa de GHD.

Como continuación del proceso iniciado, esta Estrategia pretende concretar y hacer operativos los criterios y líneas estratégicas del Plan Director 2005-2008 avanzando en la resolución de las debilidades planteadas y consiguiendo una actuación humanitaria española coordinada y eficaz.



3 Marco de referencia

3.1. Marco normativo e institucional 15

3.2. Marco teórico de la estrategia 16



3 Marco de referencia

El marco de referencia de la Estrategia está constituido por la normativa —básica y complementaria— y por el marco institucional de organismos de coordinación directa o de consulta, armonización y/o coordinación indirecta de la AH —en el ámbito internacional, del Estado español, de las CCAA, y de las administraciones locales—. Asimismo, la Estrategia se enmarca en unos enfoques, conceptos y principios que constituyen su marco teórico.

Es preciso, sin embargo, recalcar que la AH está regida por diversos acuerdos y marcos normativos internacionales tanto legislativos como institucionales de muy diversa índole, y es necesario incidir en que algunos de ellos son muy específicos y no guardan relación con el resto de marcos regulatorios de la cooperación al desarrollo. Así, el DIH contenido en los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977 regula la prestación de asistencia y protección en los conflictos armados. El Derecho Internacional de los Refugiados y, en especial, la Convención de Derecho de los Refugiados del año 1951 y el Protocolo de 1967, también contienen disposiciones concretas en esa materia de especial relevancia para la AH. Por último, algunas consideraciones del Derecho Internacional de los derechos humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y resto de instrumentos jurídicos) son relevantes en este terreno.

En el sistema de NNUU la disposición fundamental es la Resolución de la Asamblea General 46/182, de 1991, por la cual la ONU proclama su voluntad de liderazgo en la coordinación de la asistencia humanitaria y crea algunos de los organismos y procedimientos que desde entonces son relevantes en este tema.

En relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pese a que su lógica es distinta de la AH, habría que avanzar en la búsqueda de planteamientos comunes y sinergias, especialmente con alguno de ellos (Objetivo 1, Meta 2, reducción del hambre; Objetivo 4, reducción de la mortalidad infantil y otros). Aún no siendo la lucha contra la pobreza el objetivo central de la AH, ésta debe adecuarse a las nuevas tipologías de crisis y a la vulnerabilidad de base que genera el sufrimiento humano.

En el ámbito de las ONG es de destacar la búsqueda de acuerdos en la concepción de la AH plasmados en el "Código de Conducta para el socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales" de 1994, y en la llamada Carta Humanitaria del Proyecto Esfera, de 1998, que también ha sido apoyada por organismos bilaterales y multilaterales[10], así como los protocolos y guías de actuación en emergencias y desastres producidos por los grupos de trabajo conjunto del Comité Permanente Interagencias (IASC: *Inter-Agency Standing Committee*) y el sistema de NNUU[11].

En esta misma línea debe enfatizarse la GHD y los trabajos del CAD como intentos de la comunidad de donantes por avanzar en consensos y compromisos internacionales en la materia.

Estas consideraciones deben servir para comprender la dualidad de la AH: ser considerada como un instrumento de la AOD en la medida en que supone flujo de recursos hacia países en desarrollo, pero responder a principios y valores diferentes y regirse por marcos jurídicos, institucionales y procedimentales también distintos de los de otros componentes de la AOD. Es de destacar que esta especificidad de las cuestiones humanitarias está siendo considerada por el CAD de la OCDE, que tiene previsto aprobar en 2007 una definición de ayuda humanitaria que sustituye a la anterior de asistencia de emergencia y reconstrucción y tiene, por tanto, implicaciones estadísticas y de contabilización para todos los donantes.

3.1. Marco normativo e institucional

El marco normativo de referencia de la Cooperación Española en materia humanitaria lo constituyen los compromisos adquiridos por el Estado español, como miembro de la comunidad de donantes, y los establecidos en el marco legislativo nacional y autonómico (véanse Anexos).

[10] Véanse *Anexos* a este documento.

[11] http://www.humanitarianinfo.org/iasc/.

3.2. Marco teórico de la Estrategia

La Cooperación Española en general y el Plan Director 2005-2008 se comprometen con una concepción de la AH basada en principios y normas internacionalmente aceptados.

> "El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano allá donde se produzca con una motivación de humanidad y con un criterio, al menos, de imparcialidad son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basa en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente así como en el marco jurídico establecido al respecto.
>
> La acción humanitaria española debe por tanto hacer compatibles un enfoque basado en las necesidades, con un enfoque basado en los derechos de las víctimas como seres humanos dignos."
>
> *Plan Director 2005-2008*

El Plan Director 2005-2008 aboga decididamente por el concepto de **acción humanitaria,** que es más omnicomprensivo que los de ayuda o asistencia, o los de simple socorro o ayuda de emergencia. Permite abordar las fases previas a los desastres (preparación, mitigación, prevención y predicción) y las inmediatamente posteriores (rehabilitación de emergencia, reconstrucción, etc.), así como las tareas no directamente asistenciales: protección de las víctimas, labores de testimonio *("advocacy")*, incidencia, etc. Esta orientación está en consonancia con las posiciones de la mayoría de donantes y plasmada en algunos documentos como el de normas para la GHD y en las nuevas posiciones del CAD.

Así, se plantean diversas dimensiones de la AH.

> **Dimensión preventiva.** Incorpora la preparación para desastres, la mitigación y las tareas preventivas en general, así como consideraciones sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos que son objeto de otro apartado. A estos efectos deberían estudiarse mecanismos propios de «alerta temprana» o en coordinación con otros actores. Por su naturaleza, esta dimensión preventiva debe afectar también a otros instrumentos de la cooperación al desarrollo.
>
> **Respuesta ante desastres.** Diferencia la respuesta de emergencia a crisis súbitas de la respuesta a crisis crónicas o de larga duración. Distingue también diversas tipologías de desastre y, sobre todo, los distintos condicionantes de los conflictos armados o los desastres de mayor componente natural.
>
> **Rehabilitación y reconstrucción posdesastre.** Con sus diversos componentes de rehabilitación física, económica, psicológica, institucional, etc.
>
> **Incidencia y sensibilización.** Concreta acciones específicas que redunden en la mejora de la protección de víctimas, del respeto al derecho internacional y las normas humanitarias.

Las actividades para proteger personas o bienes a través del uso o despliegue de la fuerza están excluidas de este concepto tal como ha acordado el CAD[12].

Las actuaciones de la Cooperación Española en AH se ajustarán a los principios, conceptos y enfoques que han sido consensuados por los organismos internacionales y los expertos a través de la experiencia y la investigación. Son fruto, además, del análisis de las buenas prácticas en el sector. La importancia de

[12] DAC-OCDE (2006): Borrador de *Definition of humanitarian aid and revised purpose codes, DCD/DAC/STAT 17, Paris.*

compartir principios, conceptos y enfoques básicos redundará en la mayor coherencia y armonización de las actuaciones, ayudando también a establecer criterios de evaluación y de mejora de la calidad de las mismas. Incluimos tanto los valores esenciales específicos de la AH como aquellos otros principios que deben informar toda acción de cooperación. Estos principios son coherentes y permitirán desarrollar los Principios 1 al 8 de la GHD.

Principios	
Humanidad	El alivio y la prevención del sufrimiento humano son la guía fundamental de la AH. Salvar vidas y restablecer la dignidad humana.
Imparcialidad	La AH debe realizarse en función de las necesidades y tras un análisis minucioso de ellas. Debe ir dirigida, por tanto, a aquellas personas que más la requieren.
No discriminación	Supone terminar con todas las barreras que implican un trato diferente (de exclusión, preferencia o distinción) basado en características personales como el sexo, la etnia, la religión, discapacidad, clase, edad, orientación sexual, etc., que tengan como efecto menoscabar o anular la igualdad de trato y oportunidades de las personas[13]. De modo complementario, la AH no debe discriminar a las víctimas de los desastres.
Neutralidad	No favoreciendo a ninguna de las partes en conflicto ni tomando partido por ellas.
Independencia	Manteniendo la autonomía de los objetivos humanitarios con respecto a otros objetivos políticos, económicos o militares y no subordinándose a ellos. Asimismo, desde la perspectiva del gobierno, respetando los mandatos y la independencia de los actores humanitarios.
Basada en derechos	La AH está basada en derechos y busca el restablecimiento de los derechos de las personas que los han visto violados.
Respetuosa con el derecho	Cumpliendo rigurosamente las normas jurídicas del DIH, derechos humanos o el derecho de los refugiados.
Protección	Junto a la asistencia, la protección, especialmente de los civiles, es consustancial a la AH.
Igualdad	Derecho universal inalienable de todas las personas sin distinción, que favorece la consecución del bienestar material y del desarrollo humano integral en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y acceso a las mismas oportunidades en todos los espacios de participación y desarrollo, reconociendo una capacidad igual de hombres y mujeres para movilizar y gestionar recursos.
Equidad	Situación de acceso a los derechos en igualdad de condiciones para todas las personas, y en función de sus necesidades y dificultades.

(Continúa)

[13] Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008.

(Continúa)

Igualdad de género	Existencia formal y real de los mismos derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para todos los hombres y las mujeres en todos los grupos de edad, sectores sociales, culturas o etnias. Es una de las prioridades horizontales recogidas por el Plan Director 2005-2008, de manera que todas las intervenciones de la Cooperación Española deberán considerar el logro de un impacto positivo en relación con la misma[14].
Calidad	La ayuda humanitaria debe realizarse conforme a criterios preestablecidos de calidad. La calidad en AH se refiere no sólo al logro de los objetivos sino a cómo éstos han sido respetuosos con los principios humanitarios.
Basada en las capacidades de las poblaciones afectadas	Identificando las capacidades locales, potenciando y apoyando su movilización y no sustituyéndolas.
Participativa	Promocionando la participación de los beneficiarios en todas las fases de la acción, así como la de las autoridades siempre que sea posible.
Precaución	Toda acción debe valorar los posibles efectos negativos que pueda tener y obrar en consecuencia. El llamado principio de "no dañar" (*do no harm*) debe tenerse en cuenta.
Rendición de cuentas Responsabilidad	Deberá rendirse cuentas así como trabajar de modo transparente, tanto ante los beneficiarios como ante el conjunto de la población. Esta rendición de cuentas debería hacerse aprovechando el acervo de la experiencia que existe en el sector y de las normas y estándares comúnmente aceptados.
Universalidad	Aspirando a tener un carácter universal por encima de creencias, culturas, religiones, etc

Conceptos	
Acción humanitaria	Conjunto de actividades de asistencia, protección e incidencia a favor de las víctimas de los desastres —ya sean naturales o causados por el ser humano como los conflictos armados— y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos. Debe ir orientada en función de las necesidades y respetando los principios humanitarios.
Amenaza	En el sector humanitario se define como fenómeno de origen natural o humano que, caso de producirse, afecta negativamente a las persona y a su medio.
Desastre	Grave perturbación del funcionamiento de una sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos.
Desastres complejos	Las llamadas *complex emergencies* dan nombre a nuevos tipos de desastres en los que los componentes naturales, unidos a los de origen humano (básicamente políticos, como los que ocurren en Estados frágiles) hacen mucho más difícil y "compleja" la actuación humanitaria.

(Continúa)

[14] Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008.

(Continúa)

Mitigación de desastres	Conjunto de actividades para reducir o minimizar el impacto negativo del desastre sobre las comunidades y su entorno. No impiden el desastre pero reducen sus efectos perjudiciales. En el sector se suele usar el término para referirse a aquellas actividades realizadas específicamente para una determinada amenaza.
VARD (Vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo)	Siglas que se han acuñado para referirse a la necesaria relación entre diversos tipos de intervención. Se han propuesto diversos modelos y planteamientos, desde aquellos que le dan un abordaje lineal, de sucesión de fases en el llamado *continuum,* hasta aquellos que proponen que en las actuales circunstancias de vulnerabilidad es necesaria la coexistencia de diversas tipologías de intervención en el *contiguum.* Sea como fuere, la conveniencia de no separar excesivamente las actividades de ayuda puntual clásica, de aquellas de desarrollo es generalmente compartida.
Ayuda alimentaria de emergencia	Transferencia de recursos en forma de alimentos y en condiciones favorables para la población beneficiaria distribuida de manera gratuita en los países que sufren situaciones de crisis debido a guerras, desastres naturales o refugiados, aunque muchos países que enfrentan situaciones de inseguridad alimentaria crónica reciben estas ayudas.
Riesgo	En el sector humanitario se define el riesgo como la probabilidad de consecuencias negativas sobre las personas, sus cosechas, sus bienes, etc., que resultan de la interacción entre una amenaza (tanto antrópica como natural o combinada) y una comunidad con unas determinadas capacidades y vulnerabilidades. Suele representarse ideográficamente como Riesgo = Amenazas × Vulnerabilidades ÷ Capacidades
Conectividad	Término de uso reciente que pone de manifiesto la necesidad de pensar en el futuro, más allá de la ayuda inmediata, y en el impacto (positivo o negativo) que ésta puede tener sobre él. En ocasiones, deseablemente, se tratará de verdadera VARD y contribución de la ayuda a la construcción de la paz en escenarios posbélicos. En otras se tratará de no establecer estrategias de trabajo generadoras de dependencia, que condicionen las posibilidades futuras. En cualquier caso, debe haber un planteamiento de futuro claro, ya sea mediante los que algunos llaman "estrategias de salida" tras la crisis y paso del testigo a otro actor (o actores), ya sea mediante proyectos o actuaciones de medio plazo. En AH puede ser difícil hablar de sostenibilidad tal y como se hace en el desarrollo, pero no sólo es posible sino que debe ser obligado hablar de conectividad para evitar la mera concepción puntual de las acciones.
Capacidades	Opciones y posibilidades que las personas tienen para poder elegir de cara a realizar acciones o alcanzar estados de existencia con los que conseguir el bienestar o afrontar un desastre. Para muchos son sinónimos de fortalezas y serían el reverso de las vulnerabilidades. Tanto unas como otras pueden ser de carácter físico-material, organizativo-social, y psicológico y actitudinal.
Desarrollo humano sostenible	Sitúa a la persona en el centro de las actividades de desarrollo. Este concepto, derivado de diversas cumbres internacionales, supone el compromiso de la comunidad internacional para promover el desarrollo social en todo el mundo de forma que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitan llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad. Asimismo, para salvaguardar el medioambiente y garantizar las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

(Continúa)

(Continúa)

Empoderamiento o fortalecimiento	Proceso de transformación por el cual el individuo (y, por ende, la sociedad) va adquiriendo poder y control para tomar decisiones y alcanzar sus propios objetivos. Es un proceso que propicia la superación de la discriminación, vulnerabilidad, exclusión y/o falta de capacidad de las personas, los colectivos o las instituciones para participar en la toma de decisiones políticas, económicas y de cualquier otro tipo que afectan a su desarrollo (acceso al uso y control de los recursos materiales y simbólicos, e incremento de su influencia y participación en el cambio social). Guarda, por tanto, una estrecha relación con la satisfacción de las necesidades materiales y sociales básicas, y con las libertades, la participación y la expansión del conocimiento. Incluye asimismo un proceso por el que las personas toman conciencia de sus propios derechos, capacidades e intereses y de cómo éstos se relacionan con los intereses de otras personas, con el fin de participar desde una posición más sólida en la toma de decisiones y estar en condiciones de influir en ellas[15].
Gestión de emergencias	Organización y gestión de recursos y responsabilidades para el manejo de todos los aspectos de las emergencias, en particular preparación, respuesta y rehabilitación. La gestión de emergencias incluye planes, estructuras y acuerdos que permitan comprometer los esfuerzos del gobierno de entidades voluntarias y privadas de una manera coordinada y comprensiva para responder a todas las necesidades asociadas con una emergencia. El concepto gestión de emergencias es también conocido como "gestión de desastres".
Gestión de riesgos	Es el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. Esto involucra todo tipo de actividades, incluyendo medidas estructurales y no estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres, desde las tareas de predicción, alerta y preparación hasta la puesta en marcha de sistemas de respuesta.
Preparación ante desastres	Acciones y medidas encaminadas a incrementar la capacidad de respuesta ante desastres, mejorando la rapidez, la eficacia, la adecuación, etc. Trata de fomentar las capacidades, básicamente locales, a través de la formación, la organización y el equipamiento.
Prevención de desastres	En sentido amplio, cualquier actividad que trate de prever, anticipar, predecir y prepararse ante eventuales desastres. En sentido estricto, tal y como se usa convencionalmente en el sector humanitario, trata de evitar que ocurran desastres eliminando las amenazas.

(Continúa)

[15] «Empoderamiento» (Pérez de Armiño, 2001). http://dicc.hegoa.efaber.net.

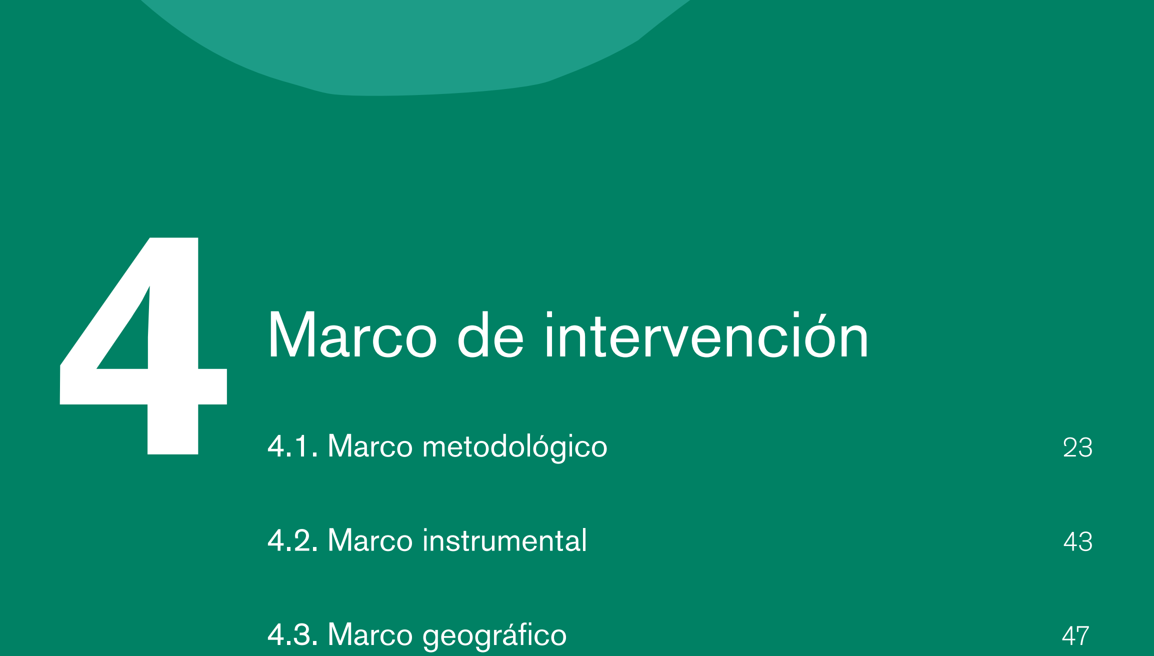
(Continúa)

Prevención de conflictos	Acciones de diverso tipo y en diversos plazos temporales que tratan de evitar la emergencia o agravamiento de un conflicto en caso de que ya se haya manifestado. Modernamente se usa el término ***transformación de conflictos*** para poner de manifiesto que los conflictos son consustanciales a los seres humanos, pero no así el recurso a la violencia para resolverlos. La transformación trataría de resolverlos o «transformarlos» por medios pacíficos.
Pobreza	Es la situación de carencia de derechos, oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno (Plan Director 2005-2008). Junto a estas carencias, la alta vulnerabilidad y falta de ***empoderamiento*** o representatividad definen las dimensiones de la pobreza (Banco Mundial). La pobreza es multidimensional y sistémica: afecta a distintos derechos y capacidades de la persona, económicas, humanas (educación y salud), políticas, socioculturales y de protección, y la carencia de esos derechos y capacidades conduce a la pobreza. En coherencia con la Declaración del Milenio, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) señala que el principal objetivo de la política pública española de cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza, entendida en este sector como la ampliación de derechos, oportunidades y capacidades educativas de la población desfavorecida del planeta.
Seguridad humana	Concepto de uso generalizado que centra la seguridad en las posibilidades para satisfacer las necesidades básicas por uno mismo participando en la comunidad de forma libre y segura. Englobaría aspectos económicos, de salud, ambientales, personales, políticos, etc. En cualquier caso, existen numerosos enfoques del concepto.
Estado frágil	Aunque existen discrepancias entre diversos autores y algunos llegan a hablar de Estados fallidos o fracasados, existe acuerdo en que un Estado es frágil cuando: ▪ es incapaz de controlar su territorio o gran parte de él y garantizar la seguridad de sus ciudadanos debido a que ha perdido el monopolio del uso de la fuerza; ▪ no puede mantener el orden legal interno; ▪ no es capaz de suministrar servicios públicos o crear las condiciones para tener acceso a ellos.
Vulnerabilidad	Describe el grado en que un sistema socioeconómico, las personas y las familias son susceptibles al impacto de posibles amenazas. Es, por tanto, función de la conducta humana.

En AH no suele hablarse de enfoques en el sentido que se le da en otros ámbitos de la cooperación al hablar de enfoque sectorial o multisectorial, por ejemplo. Sin embargo, sí es posible hacer una cierta similitud y plantear enfoques que la AH española deberá incorporar en sus actuaciones.

Enfoques	
Enfoque integral	El enfoque integral en AH se refiere a la necesidad de abordar todas las dimensiones a las que hemos hecho referencia: preventiva, asistencial, rehabilitadora, testimonial, entendiendo el carácter estructural y no puntual de muchos desastres y conflictos violentos.
Enfoque multisectorial e integrado	De modo complementario a lo anterior, la AH no debe centrarse sólo en los aspectos más visibles de una crisis (salud, hambre, cobijo, alimentación, agua y saneamiento, violencia...) sino que debe abarcar todas las facetas que generan necesidades básicas. Todo ello debe igualmente integrarse desde una perspectiva de género que asegure que la protección y la asistencia que se están prestando en una emergencia se han planeado e implementado de tal manera que beneficie a las mujeres y a los hombres por igual, de acuerdo con el análisis de sus necesidades, y desde la toma en consideración de sus capacidades[16]. Especial importancia debe concederse a los temas psicosociales. Cuando existan, la AH debería apoyar los Planes Comunes de Acción Humanitaria (UNCHAP: *United Nations Common Humanitarian Action Plans*) de NNUU cada vez más frecuentes en los contextos de crisis.
Reducción de riesgos	La Reducción del riesgo de desastres es el marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. La reducción del riesgo debe ser un enfoque novedoso que permita vincular más los diversos tipos de intervención de la cooperación en países proclives al mismo. Este enfoque debe influir también sobre las actividades de desarrollo.

[16] IASC (2006).



4 Marco de intervención

4.1. Marco metodológico 23

4.2. Marco instrumental 43

4.3. Marco geográfico 47





4.1 Marco metodológico

4.1.1. Cruce con prioridades horizontales del Plan Director 2005-2008 23

4.1.2. Objetivos estratégicos 25

4.1.3. Líneas generales de intervención 25

4.1.3.1. Líneas estratégicas 25

4.1.3.2. Cruce con prioridades sectorales del Plan Director 2005-2008 38



4 Marco de intervención

4. 1. Marco metodológico

4.1.1. Cruce con prioridades horizontales del Plan Director 2005-2008

Cruce con prioridades horizontales	
Lucha contra la pobreza	Aún no siendo el objetivo fundamental de la AH la lucha contra la pobreza, la Cooperación Española promoverá en el ámbito humanitario el combate a las causas profundas que generan o agravan la vulnerabilidad y el sufrimiento humano. La pobreza es una dimensión más de la vulnerabilidad a la que se unen otras como la etnia, el género, los aspectos psicosociales, etc. Para ello se tendrán en cuenta las condiciones de pobreza de mujeres y hombres desde un análisis de género y se dará seguimiento a la erradicación de la pobreza de las mujeres y las niñas beneficiarias de la ayuda humanitaria. La prevención de desastres, la preparación ante ellos y la gestión de riesgos deben ser parte integrante de las estrategias de lucha contra la pobreza e integrarse en los programas de desarrollo. La Cooperación Española velará porque estos elementos se incluyan adecuadamente en los Documentos Estratégicos de Lucha Contra la Pobreza (PRSP: *Poverty Reduction Strategy Papers*) y sean práctica cotidiana en las intervenciones de cooperación al desarrollo. Se concederá especial relevancia y se dotarán fondos específicos a los proyectos y actuaciones posdesastre y que vayan encaminadas a una mejor articulación de la ayuda de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo.
Defensa de los derechos humanos	La AH deberá realizarse con un enfoque basado en los derechos de las personas, no sólo en la satisfacción de sus necesidades básicas. En los conflictos armados, deberá velar por el estricto cumplimiento del DIH y en especial de los derechos ligados a la protección de las poblaciones civiles Prestará especial atención a los derechos de aquellos colectivos más vulnerables que ven más afectados sus derechos en los desastres: las mujeres, las niñas y los niños, la población anciana, las personas discapacitadas y/o dependientes, las minorías étnicas y/o religiosas, la población refugiada o desplazada, etc Para ser eficaz en la defensa de derechos, deberá estar informada sobre la evolución de la situación en países de riesgo de conflicto violento mediante mecanismos de seguimiento y «alerta temprana», en materia de violación de derechos humanos, que presenten datos desagregados según la distinta situación de cada uno de los colectivos calificados como "más vulnerables"[17].
Igualdad de género	La incorporación del análisis y del enfoque de género deberá abarcar todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española y en todas sus dimensiones, es decir, tanto las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención), como las posteriores (rehabilitación en general, con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.).

(Continúa)

[17] Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE–SECI) (2006): *Borrador del Documento de Estrategia Sectorial de Género de la Cooperación Española,* Madrid: DGPOLDE-SECI.

(Continúa)

Igualdad de género	En este sentido, si bien la igualdad de género es una prioridad horizontal porque las mujeres constituyen un colectivo vulnerable por razón de su sexo, las mujeres y las niñas en situaciones de desastres naturales, o en situaciones de conflictos armados y desplazamientos, se encuentran ante una doble vulnerabilidad que puede llevarles a situaciones de extrema dificultad. Dichas situaciones tendrán que ser atendidas de manera especial, de acuerdo con la identificación de las necesidades reales. El análisis de género, además de centrarse en los aspectos relacionados con la vulnerabilidad, deberá considerar también las diferentes capacidades que tienen mujeres y hombres en los distintos contextos sociales y coyunturales. De esta manera, las mujeres desempeñan un papel fundamental dentro de las sociedades en las que viven en cuanto al sostenimiento y refuerzo del tejido social, la organización de servicios informales de salud y cuidado, la utilización racional de los recursos naturales y económicos de subsistencia, y el establecimiento de redes de protección y seguridad contra las distintas formas de violencia que sufren ellas, sus familias y personas a su cargo, en situaciones tanto posbélicas como posdesastre.
Sostenibilidad medioambiental	Los proyectos de AH incorporarán evaluaciones de impacto ambiental siempre que sea pertinente y posible. Se priorizará el apoyo a proyectos de AH que contemplen como transversal la protección del medio ambiente, especialmente aquellos integrados en las políticas de lucha contra la pobreza y cobertura de necesidades básicas: agua, habitabilidad, seguridad alimentaria vinculada a agricultura sostenible, etc. Velarán por que todos los proyectos utilicen materiales y tecnologías locales o adecuadas al entorno y que no generen dependencia futura. El mapeo de riesgos asociados al medioambiente y a su gestión se incorporará a los programas de gestión de riesgos.
Respeto a la diversidad cultural	La AH debe ser respetuosa con los valores, hábitos, costumbres y tradiciones culturales en el marco del respeto a los derechos humanos y su concepción universalista. La universalidad de la AH debe ser compatible y adaptarse a los diversos contextos culturales. La AH prestará especial atención a los derechos de aquellos colectivos más vulnerables, que ven más afectados sus derechos en los desastres. Diagnósticos internacionales sobre género demuestran que las mujeres indígenas, y las identificadas con culturas diferentes a la predominante según su región, sufren mayores índices de pobreza y, en muchos casos, una doble discriminación (por ser mujer y por ser indígena), discriminación que se acentúa en situaciones de desastre o de conflicto armado. Por este motivo, la AH española en particular debe priorizar intervenciones específicas para reducir todas estas discriminaciones, y que tanto mujeres como hombres indígenas en situaciones de vulnerabilidad puedan gozar de un mayor ejercicio de sus derechos humanos.

4.1.2. Objetivos estratégicos

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por desastres y conflictos mediante el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención de estas situaciones, así como su contribución y articulación con la respuesta humanitaria global.	1. Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española aumentando la cantidad y calidad de la misma. 2. Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil. 3. Aumentar el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales en la materia. 4. Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo. 5. Insertar la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos. 6. Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente los desastres de todo tipo.

4.1.3. Líneas generales de intervención

4.1.3.1. Líneas estratégicas

La Estrategia adopta como orientación general los principios de la Iniciativa de la GHD. El hecho de que, tras años de una cierta confusión sobre el papel específico que las cuestiones humanitarias deben desempeñar en las políticas de cooperación de los donantes, se haya avanzado en un cierto consenso internacional, reflejado en la GHD, lo debe aprovechar la Cooperación Española. Ello debe tener su efecto tanto en el diseño de políticas como en la adecuación institucional de los órganos de la Cooperación Española en materia humanitaria. Por eso, y con los elementos esbozados en el diagnóstico que muestran que la debilidad orgánica es uno de los problemas centrales de nuestra actuación, esta primera Estrategia de AH tiene, junto con los elementos conceptuales y de definición de políticas ya citados, un elevado componente institucional.

El propio Plan Director 2005-2008 establece como primera línea estratégica en AH la adecuación institucional de los órganos de la Cooperación Española. Las otras tres líneas evocadas en el Plan Director 2005-2008 son la concepción amplia de lo humanitario, incorporando el antes y el después del desastre, la vinculación con otros instrumentos de modo coordinado, y el impulso a las tareas de sensibilización e incidencia.

ACTUACIONES PRIORITARIAS

1. En relación con la mejora de la capacidad de la Cooperación Española en la materia.

Establecimiento de un marco de financiación de la AH tendente a alcanzar el 7% de la AOD total, como recomienda el CAD, superando el compromiso adquirido en el Plan Director que establecía dedicar el 7% de la AOD bilateral a la AH. Su distribución se realizará en los diversos componentes de la AH procurando que la financiación a una nueva crisis no afecte a la financiación de otras crisis en curso. La cuantía de estos fondos debe ser previsible (Principio 11 de la GHD).

La financiación humanitaria es especialmente sensible a la influencia mediática. Por ello, aun reconociendo el importante papel de los medios de comunicación, es necesario tener una visión estratégica previa sobre la dedicación de fondos que evite su concentración en ciertas emergencias «mediáticas», olvidando otros contextos.

En la financiación se deberán tener en cuenta ciertos criterios y principios a los que España se halla vinculada a través de la GHD y del propio Plan Director 2005-2008, y que esta Estrategia refuerza.

- **Asignación de fondos en proporción a las necesidades** y tras análisis de las mismas (Principio 6 de la GHD).
- **Predecibilidad** (previsibilidad) en la financiación. No toda la AH se centra en emergencias, sino en gran medida en crisis largas o crónicas en las que es posible planificar anticipadamente. Incluso los fondos para emergencia pueden preverse, pues se sabe que ocurrirán desastres aunque no se sepa dónde. Esto debe ser compatible con la necesaria flexibilidad y capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes (Principios 12 y 13 de la GHD).
- Cierta **estabilidad en los compromisos** para que la financiación de una nueva crisis no vaya en perjuicio de otra (Principio 11 de la GHD).
- **Equilibrio** en las modalidades de asignación de los fondos: entre multilateral y bilateral; entre actuación directa y financiación a través de ONG; entre apoyo a estructuras locales y presencia internacional; entre a corto plazo y la recuperación a medio plazo (Principios 5, 7, 8, 9, 10 y 14 de la GHD).
- **Incremento** en la asignación de los programas que aborden la **igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y el análisis de género** (Plan Director 2005-2008).
- **Canalización preferente de los fondos a través de organizaciones humanitarias civiles** y apoyo al liderazgo de las mismas en la respuesta a las crisis. Seguimiento de las Directrices de Oslo de 1994 y 2003 en la materia (Principios 19 y 20 de la GHD).
- **Contabilización rigurosa** de la financiación de carácter humanitario que permita diferenciarla de otros componentes de la AOD (Plan Director 2005-2008).
- **Financiación no ligada ni reembolsable** (Plan Director 2005-2008).

Con estos criterios y con las consideraciones que recoge el marco geográfico, se propone:

- Estos criterios de financiación de la AH establecidos en la Estrategia son aplicables a todos los actores de la ayuda oficial española.
- Diferenciación en la financiación entre emergencias y AH en general. En esta última estarían las crisis crónicas, aquellas que son susceptibles de un cierto proceso de planificación estratégica previa, la rehabilitación inmediata posdesastre y la gestión/prevención de riesgos.
- Asignación de un porcentaje orientativo a la ayuda de emergencia que permitiera prever y regular la gestión del gasto.

(Continúa)

(Continúa)

- Fijación de criterios de asignación para:
  - África Subsahariana.
  - Crisis «olvidadas». El objetivo es que ninguna lo sea.
  - Preparación ante desastres y gestión de riesgos.
  - Rehabilitación de emergencia.

Respecto a las modalidades de asignación de los recursos, los PACI establecerán los compromisos con:

- **Componente multilateral:**

  Dentro de él, contribución al CERF, posición respecto del UNCAP, UNCHAP, financiación de otras agencias, tanto la ONU como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) y expertos nacionales.

- **Componente bilateral:**
  - Aunque de modo provisional pueda continuar usándose la CAP, a medio plazo debe crearse una línea específica de financiación de proyectos y programas de AH. Debe estudiarse a corto plazo la compatibilidad de esta línea con la actual CAP.
  - Puesta en marcha de la financiación a través de Convenios Programa con ONG. Basado en la experiencia de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO: *European Community Humanitarian Office*). Establecimiento de criterios de elegibilidad y selección de proyectos claros en función de capacidad y experiencia. Impulso del trabajo conjunto y la asociación, respetando mandatos e independencia.
  - Estudio de fórmulas que posibiliten la financiación de programas plurianuales.
  - Reducir el componente multibilateral *(earmarking)* utilizándolo en casos muy especiales que así lo aconsejen (Principio 13 de la GHD).

Relacionado con la **calidad:** mejora de la rendición de cuentas, evaluación, métodos de seguimiento e informe *(reporting),* integración de las principales lecciones aprendidas y normas comunes a otros donantes (Principios 21, 22 y 23 de la GHD).

Asignación de líneas de financiación específicas para AH. Para la financiación pública de las ONG debe existir una línea presupuestaria con mecanismos diferentes al resto de convocatorias que respete la agilidad y flexibilidad necesaria de la AH, y basada en la asociación, la firma de convenios y en un mecanismo de acreditación previa (Principios 12 y 13 de la GHD).

Reforma y fortalecimiento de las áreas de la AECI encargadas de la gestión de la ayuda. Sea una Oficina de AH, tal y como propone el Plan Director 2005-2008, o cualquier otro tipo de planteamiento organizativo compatible con la legislación administrativa española, el fortalecimiento de la capacidad de la AECI en esta materia es un requisito para la puesta en marcha de gran parte de medidas que recoge esta Estrategia. La Oficina, además, trabajará estrechamente con las unidades de la AECI cuyas responsabilidades estén relacionadas con la vinculación de las actividades de la ayuda humanitaria y las de desarrollo.

La Oficina abordará todas las fases del trabajo humanitario contando con medios para:

- **Preparación ante desastres y fomento de cultura de prevención.** La Oficina desarrollará criterios, directrices, etc., y éstos se incorporarán al trabajo de las Unidades geográficas y al trabajo general de la Cooperación Española al desarrollo como un componente transversal del mismo.
- **Seguimiento de situación y alerta temprana.** Se impulsará la mayor coordinación con los servicios similares en la ECHO, la OCHA, etc., para no duplicar esfuerzos. Para continuar incorporando

(Continúa)

(Continúa)

a las estructuras de la Cooperación Española en el terreno y reforzar especialmente el papel de las OTC y Embajadas (donde no haya OTC), la AECI elaborará un documento de requisitos de información mínimos que será completado por estas representaciones. Se firmarán acuerdos de cooperación con otros centros o institutos dedicados a estas tareas para establecer, entre otros, redes de información sobre prevención, ocurrencia y atención de desastres. Se fomentará el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) durante todo el proceso. El sector humanitario ha sido especialmente sensible a la incorporación de TIC, especialmente en emergencias.

- **Respuesta humanitaria.** Diferenciando la actuación en emergencias, que se regirá por un Protocolo específico de la AH en otro tipo de situaciones susceptibles de ser planificadas con más tiempo y detalle.
- La AECI seguirá aumentando su **capacidad logística,** mejorando la eficacia del hangar cedido temporalmente por el Ministerio de Defensa en la Base Aérea de Torrejón (Madrid). Asimismo, se proseguirá el estudio de la implantación de otra base logística en Panamá que facilite la respuesta rápida en caso de emergencia en la región y se incorpore en los procesos regionales de respuesta de emergencias.
- **Rehabilitación inmediata.** Esta Unidad se encargará de los primeros trabajos de rehabilitación posdesastre. Se diseñarán también los criterios tanto de "entrada" como las "estrategias de salida" y, en su caso, la vinculación con otras actuaciones de la Cooperación Española. La Unidad deberá garantizar el traspaso adecuado de la información y del conocimiento adquirido al resto de servicios geográficos de la AECI.
- **Difusión.** En colaboración con otros servicios de la SECI y la AECI, y con el resto de actores de la Cooperación Española.

La elaboración de un Protocolo de actuación ante emergencias. La AH es un componente de la acción exterior del Estado español y, por tanto, las decisiones de mayor trascendencia política sobre esta materia deben ser tomadas por el Gobierno. En circunstancias cotidianas, el proceso decisorio en lo relativo a la ayuda humanitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y por delegación en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. En el ámbito de la cooperación al desarrollo sería conveniente la elaboración de un Protocolo de actuación que incluya todo el proceso de toma de decisiones y asigne las responsabilidades dentro de la Cooperación Española.

El protocolo deberá incluir:

- Sistemas de información, coordinación de la misma, acceso, etc.
- Mecanismos de identificación y análisis de necesidades. Se plantea la mayor relación con los Equipos de las Naciones Unidas para la Evaluación y la Coordinación en Caso de Desastres de la ONU (UNDACT: *United Nations Disaster Assessment and Coordination Team*) y la posibilidad de contar con equipos propios, en el caso de que la situación lo recomendara, con capacidad de desplazamiento y evaluación inicial de daños y análisis de necesidades.
- Proceso de toma de decisiones: criterios de "entrada" y "estrategias de salida". (véanse las pautas de intervención).
- Distribución de funciones entre diversas entidades en las diferentes fases de la acción. En la de rescate será recomendable movilizar ciertos recursos muy específicos, como las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD) y el Servicio de Asistencia Municipal de Urgencia y Rescate (SAMUR), mientras que en otras ese tipo de recurso no aporta un valor añadido.
- Criterios de asignación de recursos.

(Continúa)

(Continúa)

- Estrategia de comunicación.
- Mecanismos de información, seguimiento y evaluación.
- Sistema de rendición de cuentas a los beneficiarios, al gobierno receptor y a los contribuyentes españoles, e integración de lecciones aprendidas.
- Sistema de control de calidad.
- Mecanismos para asegurar la participación activa de los beneficiarios en todas las fases de la intervención.
- En la medida de lo posible se tratará de elaborar un inventario de los recursos para la AH de nuestro país, del conjunto de actores de las distintas administraciones en el que se priorice el criterio de disponibilidad.

La elaboración de unas Directrices para el trabajo humanitario en zonas de conflicto. La especificidad de estos contextos y las especiales necesidades de la población refugiada y desplazada hacen que sean necesarias unas Directrices para el trabajo humanitario en estas situaciones. Deberán incorporar el análisis del impacto de la ayuda en el conflicto en línea con los enfoques de "no hacer daño" o "análisis sensible al conflicto", así como los compromisos de la ONU con la población refugiada en general, y con las mujeres refugiadas en particular[18], además de otros sectores de la población especialmente vulnerables y en línea con posiciones de otros donantes. Estas Directrices deben completarse o incluir aspectos relacionados con la seguridad del personal humanitario.

La incorporación de criterios de calidad. Fijando los sistemas de planificación y de gestión del ciclo de los proyectos en ayuda humanitaria. Adoptando las normas e indicadores de proyectos como Esfera o COMPAS Qualité y otras iniciativas de calidad que suponen "buenas prácticas" demostradas en el sector. Estableciendo estándares, *"benchmarking",* criterios de certificación de calidad y adoptando mecanismos de evaluación convencionales en el sector. La DGPOLDE adaptará la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* a las especificidades de la AH en línea con las propuestas del CAD, de la Red de Evaluación y Acción Humanitaria (ALNAP: *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*) e IASC (Principio 21 de la GHD).

La especialización de nuestra AH en aquellos sectores y ámbitos en los que se ha acumulado un saber hacer y en los que nuestra ayuda puede aportar un valor añadido.

- En el caso de la AECI, el sector salud, con un enfoque de estructura integral de atención sanitaria, y el del agua, con una especialización en suministro de agua potable, aparecen como los más prometedores. En el sector salud se conformarán equipos sanitarios constituidos por profesionales que manifiesten su voluntad de participar, reciban una mínima formación específica para este tipo de misiones y sean respaldados por su institución de adscripción. Se crearán centros de coordinación geográfica que prestarán esa labor de apoyo a los profesionales adheridos al sistema. Una vez que estén operativos estos centros, se articulará un calendario de guardias de tal modo que sea el azar el que determine qué equipo (de qué centro coordinador) debe desplazarse al terreno. La AECI impulsará la adquisición de logística sanitaria que complemente las capacidades personales que se ordenan conforme el procedimiento anterior.
- En cuanto al sector del agua, aprovechando la experiencia de España en este ámbito, se invertirá en la adquisición de equipos modulares de potabilización de agua, en la capacitación para su uso y en la conformación de equipos que puedan desplazarse al terreno para la puesta en uso de los equipos y la formación de personal local.

(Continúa)

[18] Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2001): *Los Cinco Compromisos del ACNUR con las Mujeres Refugiadas,* Ginebra: ACNUR.

(Continúa)

- En el ámbito alimentario, se potenciarán las compras locales para ayuda alimentaria de emergencia como mecanismo que puede incidir en la activación de la demanda local, el ingreso agrícola, el empleo, la reducción de los costos de transporte y el fortalecimiento de los mercados locales.

En relación con la constitución de los **equipos de AH** (tanto los que se desplacen desde España, como los formados en el propio país por personal local), se considerará que en los mismos haya presencia plural de mujeres y de hombres. Unas y otros pueden aportar a su trabajo distintos valores, formas de pensar, y otros atributos sociales y/o culturales, pudiendo, además, tener distintas vías de acceso al diálogo con mujeres y hombres de las poblaciones y países afectados (desplazados, líderes locales, autoridades nacionales, etc.), y posibilitar una reconstrucción efectiva y una programación eficaz y eficiente[19].

Se estimularán las tareas de seguimiento y la realización de evaluaciones por parte de todos los actores humanitarios y se abordará la evaluación externa de alguna operación de envergadura de la Cooperación Española. Se promoverá la participación de nuestra cooperación en las evaluaciones multidonante y se realizará en el periodo alguna evaluación de la respuesta española a una crisis (Principio 22 de la GHD).

Fortalecimiento de los recursos humanos. Se promoverá la formación, profesionalización y especialización de los recursos humanos de la AECI y de la SECI-DGPOLDE. Se contribuirá a la formación del personal de otros actores humanitarios. Se dedicará especial atención al personal expatriado. Tras la aprobación del Estatuto del Cooperante, se promoverá la difusión y utilización de códigos de conducta en esta materia como el *"People in Aid Code"* [20] tal como hacen numerosas organizaciones, donantes y agencias de cooperación internacional (Principio 21 de la GHD).

Se fortalecerá la representación española en organismos de carácter humanitario en Nueva York, Ginebra y se estudiará su refuerzo en Londres, Bruselas y Roma.

2. En relación con los dispositivos de coordinación nacional:

La puesta en marcha de mecanismos específicos de coordinación en los diversos niveles de la Cooperación Española.

Dentro de la Administración Central, se debería revitalizar los órganos de coordinación cuya función esta relacionada con la AH como la Comisión Interministerial para coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el exterior, modificando si fuese necesario su composición y funcionamiento.

En el proceso de toma de decisiones de actuaciones de ayuda humanitaria de mayor trascendencia política, el Gobierno tendrá en cuenta en lo posible las Directrices de Oslo sobre uso de medios civiles y militares en asistencia humanitaria. Con vistas a mejorar la actuación coordinada en este ámbito, sería conveniente establecer acuerdos entre el MAEC y el Ministerio de Defensa que clarifiquen, en su caso, los procedimientos de trabajo conjunto y generen las sinergias convenientes.

En línea con las Directrices de Oslo y las recomendaciones del CAD, la tendencia debiera ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutrales. En el contexto de las actividades de la ayuda humanitaria de la Cooperación Española al desarrollo, la legislación española contempla la contribución militar por lo que las Fuerzas Armadas constituyen un instrumento más del Estado que puede aportar un valor añadido mediante el uso de sus medios y capacidades. Se dará prioridad a los medios civiles excepto cuando por razones de oportunidad o eficacia se considere conveniente su empleo y su acción se valore como adecuada. Normalmente, la coordinación del componente humanitario recaerá sobre

(Continúa)

[19] IASC (2006).

[20] http://www.peopleinaid.org/.

(Continúa)

los responsables civiles institucionales; en caso de uso de medios militares y con el fin de una eficaz coordinación, se identificará el interlocutor militar con el que las instituciones civiles deban coordinarse. De modo similar deberá avanzarse en acuerdos concretos con otros ministerios, como Interior (UAD), Sanidad, Trabajo y Asuntos Sociales o Agricultura en sus áreas de competencia (Principios 19 y 20 de la GHD).

Teniendo en cuenta el mandato constitucional de unidad de acción exterior, la dirección de toda acción exterior en la que se empleen tanto medios civiles como militares para la AH corresponde al Gobierno, con especial referencia a la SECI y a su principal organismo operativo, la AECI.

Dado el creciente protagonismo de la **cooperación autonómica y local** y el proceso de elaboración de leyes autonómicas de cooperación, planes directores o instrumentos similares que incorporan la AH y de emergencia, debería tratarse de establecer un acervo y criterios comunes basados en buenas prácticas que favorecieran el trabajo coordinado en el futuro. El establecimiento de criterios de calidad comunes ayudaría a esta coordinación.

A tales efectos, la **Comisión Interterritorial de Cooperación** debería ser el organismo que favoreciera esta coordinación en el nivel político entre la Administración central y las autonómicas y locales. En un nivel más operativo debería crearse algún subgrupo que permitiera mayor agilidad. También se estudiará la posible especialización y división de tareas entre diversos actores de la cooperación descentralizada y de estos con la Administración central, en función de la experiencia, el valor añadido, etc.

La experiencia reciente muestra que es posible la puesta en marcha de sistemas de coordinación entre la Administración General del Estado (Ministerio de Presidencia, del Interior, de Sanidad y Consumo, de Defensa), las administraciones locales, fondos de la Federación Española de Municipios y Provincias, y las ONG con objeto de compartir la información disponible e ir conformando un plan de acción. Habría que consolidar y formalizar estos mecanismos e incorporarlos al Protocolo de actuación al que hemos hecho referencia. Se estudiará un sistema de vigilancia por turnos o guardias entre las diversas entidades tipo *"stand by"* que garantice una respuesta rápida y eficaz.

Consolidación de mecanismos operativos de coordinación con las ONG. Desde la AECI se debe dar oficialidad a los mecanismos de relación y coordinación con las ONG humanitarias. A tal efecto, se plantea la creación de un Comité de Coordinación de la Acción Humanitaria con representación de las diversas entidades.

3. En relación con el compromiso con iniciativas de los donantes:

Se concretarán acuerdos y compromisos con OCHA de cara a la financiación del CERF y la participación en UNCAP y UNCHAP.

Junto a esto, España participará activamente en el proceso de reforma del sistema humanitario de la ONU haciéndose más activa en iniciativas como la de los *"clusters"*, o grupos de especialización sectorial en las áreas clásicas de la ayuda (Principio 14 de la GHD).

Se elaborará el Documento de compromiso o Plan de Acción de la GHD. Aunque, como ya se ha dicho, esta Estrategia desarrolla muchos de sus puntos, debe reflejarse el compromiso de la Cooperación Española con el GHD en un documento específico (Principio 15 de la GHD).

Se impulsará el establecimiento de una posición clara en materia de actuación militar, justificada por motivos humanitarios, que evite la confusión. Debería apoyarse más intensamente la implantación real en la ONU del principio "La responsabilidad de proteger" y, aunque rebasa los fines de esta Estrategia —más vinculada con la de Construcción de la Paz— la Cooperación Española debería participar activamente en la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU. Esta posición junto con los mecanismos de coordinación clarificarían el papel de las Fuerzas Armadas en estas tareas.

(Continúa)

(Continúa)

Se mantendrán entre la AECI y la DGPOLDE los **mecanismos de reporte** y seguimiento estadístico puestos en marcha tanto para la comunicación a la ECHO y a la OCHA como al CAD, y se velará por un uso unificado de los datos (Principios 21, 22, 23 de la GHD).

4. En relación con la articulación de actuaciones y la orientación a la reducción de riesgos:

Serán actuaciones prioritarias aquellas que vayan encaminadas a la reducción de riesgos. Avanzar en la concepción integral e integrada de las acciones, siempre que sea posible, articulando las actuaciones a corto plazo con los objetivos del desarrollo y la construcción de la paz. La concepción de AH sobre la que debe trabajarse deberá abordar las fases previas al desastre (preparación para desastres, mitigación, prevención en general) con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación...), tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad, y teniendo en especial consideración a aquellos colectivos que, en una situación de desastre natural o conflicto armado, pueden presentar diversas vulnerabilidades por razón de su sexo, etnia, edad, etc.

Como acción preventiva en caso de posible conflicto o crisis, la acción político-diplomática puede desempeñar jugar un papel muy importante. En los casos en los que haya presencia diplomática española en la zona, se tratará de buscar e impulsar vías de diálogo entre las partes enfrentadas.

En cualquier caso, la articulación con actuaciones a medio y largo plazo **no será un prerrequisito para la AH española en aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas** y la dignidad de las víctimas. Sería castigar doblemente a las poblaciones en peligro "imponer" como condición para la ayuda la vinculación con el desarrollo o la construcción de la paz. La AH siempre debe pensar en el futuro y en la mejora duradera de la situación de las víctimas, sin olvidar por ello que en ocasiones eso será imposible y que el deber humanitario debe primar.

Deberá prestarse especial atención a los procesos de **rehabilitación posbélica y construcción de la paz,** impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda, pero eliminando los de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.

De modo complementario a lo anterior, las acciones de **preparación para desastres, prevención y mitigación se incorporarán a todos los niveles de planificación del desarrollo** (planificación geográfica, programas, proyectos) sobre todo en aquellos países proclives a los desastres.

La **ayuda alimentaria de emergencia** será objeto de atención especial dado que:

- En la mayor parte de las ocasiones suele ser predecible, y la actuación temprana reduce considerablemente los efectos. Este es el caso de alerta temprana sobre plagas o sequías recurrentes.
- La ayuda alimentaria de emergencia puede afectar considerablemente los mercados y los precios de productos básicos, e interferir en las economías locales basadas en la producción agrícola. Por ello debe de ser manejada con mayores precauciones. Esto no pasa con otros suministros como los sistemas de agua, los medicamentos, o el material de cobijo y abrigo.

Se apoyará el **fortalecimiento de los sistemas e instrumentos locales (públicos y también no gubernamentales) de respuesta y prevención de desastres.** Los documentos de planificación geográfica y, en general, el trabajo de las OTC deberán incluir disposiciones al respecto: mapeo de recursos, planes de evacuación, etc. La ayuda humanitaria española no puede favorecer el que las autoridades de los países afectados disminuyan sus esfuerzos hacia su población (Principio 8 GHD).

Se elaborarán **Planes de Contingencia** en los países prioritarios y países de atención especial que sean especialmente vulnerables a sufrir catástrofes y en los que se haya incluido como una prioridad este aspecto, tanto para casos de desastre natural como para conflictos armados (Principio 18 de la

(Continúa)

(Continúa)

GHD). Siendo más predecibles las crisis alimentarias frente a otras humanitarias, el fortalecimiento de los países para contar con sistemas de información y alerta temprana en este ámbito es crucial.

La **AH en conflictos armados y sobre todo en contextos de Estados frágiles, fallidos o donde la autoridad estatal está seriamente cuestionada, deberá ser objeto de una elaboración específica.** Los riesgos de que la ayuda en estos contextos tenga efectos negativos han sido constatados en numerosas ocasiones por lo que la Cooperación Española deberá abordarlos. La abstención en la respuesta allá dónde se valore que pueda ser perjudicial es también una opción legítima. Para ello deberán incorporarse instrumentos de planificación que permitan analizar estas situaciones: *"peace and conflict impact assessment," "conflict sensitive análisis",* enfoque *"do no harm"* u otros, tal como se sugiere en la *Estrategia de la Cooperación Española en la Construcción de la Paz.*

5. En relación con la inserción de la AH en el conjunto de la cooperación:

Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España, sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres de todo tipo. Este papel de las OTC será especialmente relevante en materia de seguimiento de mecanismos de alerta temprana, prevención, análisis de necesidades posdesastre, relación con las administraciones públicas, locales, con organismos internacionales con mandato humanitario presentes en la zona (especialmente con el Coordinador Humanitario de la ONU y las ONG locales y españolas. En las OTC situadas en zonas de riesgo o con carácter regional, se estudiará la presencia de una persona de enlace *("focal point")* para desastres, así como la elaboración de planes de monitoreo permanente de las condiciones que preceden a desastres, especialmente naturales, y de contingencia ante cualquier eventualidad. Se incrementará la gestión directa de fondos para emergencias por parte de las OTC.

Igualmente se **fomentará la formación del personal de las OTC y las Embajadas** de España en materia humanitaria de modo que se pueda contar sobre el terreno con un cierto nivel de especialización en esta materia.

Del mismo modo, se **incorporarán aspectos de AH,** en el sentido amplio que aborda la Estrategia, en otros documentos de planificación de la Cooperación Española como los **documentos de planificación geográfica** (Documentos de Estrategia País —DEP— para los países prioritarios, Planes de Actuación Especial —PAE— para países preferentes y de atención especial, o documentos regionales, donde los hubiere) **o en algunas estrategias sectoriales y en la correspondiente planificación operativa.** Sólo de ese modo se podrán integrar de modo adecuado las acciones de prevención o mitigación, por ejemplo, dentro de la visión global de nuestra cooperación para el desarrollo en aquel país (Principio 9 de la GHD).

Especial relevancia tiene este tema en aquellos países que viven situaciones de **posdesastre o posconflicto** armado en los que habrá que diseñar el conjunto de la intervención de nuestra cooperación de un modo coherente y con mayor relación con otros donantes. Ahora bien, la búsqueda de coherencia en procesos de rehabilitación posbélica no debe producir "incoherencias" en materia humanitaria, haciéndola desempeñar simplemente un papel instrumental al servicio de otros fines. La coherencia de políticas, punto esencial del Plan Director 2005-2008, tiene también trascendencia en el apartado humanitario que, por razones obvias, guarda relación con otros muchos de sus apartados.

6. En relación con la labor de sensibilización e incidencia:

La realización de actividades educativas, campañas informativas y de explicación sobre cuestiones que afectan a la AH.

La AH española dedicará también esfuerzos a las tareas de *«advocacy»,* sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Estas tareas no deben ser patrimonio exclusivo de las ONG u otros

(Continúa)

(Continúa)

actores, y la Cooperación Española impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y en la sociedad española. Sólo un elevado grado de conciencia y apoyo ciudadano son garantía de que la AH y la cooperación al desarrollo se consoliden como políticas públicas.

Las cuestiones humanitarias en general se incorporarán a las iniciativas de educación para el desarrollo en los diferentes niveles en las que ésta trabaja. Una comprensión cabal de los problemas del desarrollo requiere de una reflexión sobre la vulnerabilidad, los riesgos, las causas y, en general, sobre los problemas que dan lugar a la AH.

La Cooperación Española **promoverá el conocimiento y utilización de los principios de la GHD por parte de todos los actores incluidos los de la cooperación descentralizada y local.** Al mismo tiempo, dará a conocer y apoyará la utilización de otros instrumentos e iniciativas de calidad en el sector humanitario y la incorporación del conjunto de actores de la Cooperación Española a iniciativas internacionales (Principio 15 de la GHD).

Velará también por garantizar un concepto de **sensibilización y "accountability" (rendición de cuentas) adecuado a la AH.** Se llevarán a cabo acciones informativas dirigidas a la opinión pública española, como mecanismo de retorno y transparencia para seguir manteniendo un apoyo solidario y, en menor medida, se realizarán acciones de visibilidad, especialmente sobre el terreno, que suelen ser costosas, poco eficaces y que en ocasiones parecen buscar un protagonismo y una imagen poco coherente con la propia acción. La Cooperación Española será cuidadosa con las imágenes y mensajes en relación con las víctimas y su dignidad.

ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS O DE REFUERZO

1. Aunque la reforma de **la LCID** no se plantea en el horizonte próximo, **deberían modificarse los artículos de la Ley dedicados a la AH** de modo que se recogieran más cabalmente los valores, principios y modos de acción a los que ésta responde.
2. Se elaborarán posiciones específicas sobre vinculación ayuda-desarrollo, con especial atención a la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.
3. Para mejorar los mecanismos de coordinación con el resto de actores se realizarán **actividades de formación y debate conjunto.** Especial importancia puede tener la realización de simulaciones o ejercicios prácticos, simulacros, etc. (Principio 21 de la GHD).
4. La difusión de la GHD se realizará también hacia los países socios de la Cooperación Española (Principio 15 de la GHD).
5. Desde la Cooperación Española **se promoverá el desarrollo de estrategias regionales y subregionales de prevención y gestión de riesgos** especialmente en los países de América Latina. Se **mejorarán los mecanismos de coordinación en el terreno** con otros actores nacionales e internacionales. Se impulsará la participación en los UNCHAP y, en su caso, su puesta en marcha (Principio 14 GHD).
6. Se profundizará en los vínculos **horizontales de esta Estrategia con otras estrategias,** especialmente con las de salud, lucha contra el hambre y seguridad alimentaria, género, prevención de conflictos y construcción de la paz, impulsando la elaboración de posiciones y manuales que concreten estas relaciones. Cuando las circunstancias lo aconsejen, se constituirán grupos de trabajo para profundizar en ésta cuestiones transversales.
7. **Se fomentará y promocionará el debate internacional sobre las cuestiones más relevantes en materia humanitaria.** La Cooperación Española impulsará en los foros internacionales la discusión y la búsqueda de soluciones a problemas que afectan a la AH, como la protección de los civiles, la

(Continúa)

importancia de incorporar un enfoque de género en la AH y la seguridad de las acciones humanitarias unida a la preservación del espacio humanitario.

Se promocionará la difusión del DIH y, en general, de las cuestiones humanitarias en la sociedad española (Principios 4 y 16 de la GHD).

Se impulsará la reflexión y la profundización sobre cuestiones humanitarias, fortaleciendo la capacidad de la DGPOLDE e incrementando la colaboración con los "think tanks", observatorios e instituciones académicas españolas con experiencia en la materia. La mejora de la calidad de nuestra cooperación en general y de la AH en particular depende mucho del apoyo a estos esfuerzos de investigación y académicos, necesarios para la difusión del conocimiento, la crítica y la autocrítica en la materia. Se comprometerán fondos estables para esta tarea.

Se aumentará el apoyo a entidades académicas y de investigación en estas materias mediante la suscripción de convenios u otros instrumentos (Principio 21 de la GHD).

A) Pautas de intervención

Las pautas de intervención marcan la orientación que deberán mantener las actuaciones prioritarias y complementarias. Son elementos mínimos y obligados que deben contemplarse en todas las actuaciones de la Cooperación Española, ajustándose en lo necesario al marco geográfico.

Considerando los diversos componentes de la AH —prevención, respuesta, rehabilitación e incidencia— tendríamos:

PAUTAS DE INTERVENCIÓN

En la **acción preventiva,** en sentido amplio (preparación, predicción, mitigación, etc.):

- Refuerzo y apoyo a mecanismos locales de prevención a través de acuerdos con las administraciones, centros de investigación, entidades de la sociedad civil, ONG, observatorios, organismos internacionales, en su caso. Incorporación del componente preventivo a la planificación geográfica y al trabajo cotidiano de las OTC y de las Embajadas.
- Apoyo a proyectos de otros actores de la Cooperación Española, ONG españolas y ONG locales.
- Incorporación activa a iniciativas internacionales en la materia (como el Marco de Acción de Hyogo, la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, iniciativas regionales, etc.).

En la **respuesta humanitaria,** es esencial tener unas pautas de actuación que orienten y clarifiquen la toma de decisiones. Estas pautas permiten decidir con rapidez cuándo y dónde se interviene, dónde no, cuándo se debe dar por finalizada la actuación y qué sucede después.

Los **criterios básicos para la decisión de intervención** son:

- **Gravedad de la crisis.** Con datos claros del análisis que permitan valorar necesidades.
- **Capacidad local de respuesta.** Tanto por parte de las autoridades como de las organizaciones de la sociedad civil. En ocasiones olvidado, este criterio es fundamental para orientar la decisión. La posibilidad de vertebrar la actuación de la Cooperación Española sobre la capacidad local, gubernamental y no gubernamental debe ser un criterio (Principio 7 y 8 de la GHD).
- **Posibilidades reales de actuación.** En función de experiencia previa, medios, presencia en la zona.
- **Valor añadido.** En relación con otros actores y otros donantes con los que se pueda coordinar.

(Continúa)

(Continúa)

De modo más detallado:

- Existencia de un grado de vulnerabilidad que implique la falta de cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones que exceden su capacidad de reacción.
- Existencia de vulnerabilidad basada en el sexo y/o etnia, de tipo social, político, económico y/o medioambiental que implique un riesgo alto de no acceso a las necesidades básicas (protección, alimento, agua-saneamiento, sanidad, abrigo).
- Existencia de necesidades básicas no cubiertas por actores locales y/u otros actores humanitarios (complementariedad).
- Identificación previa de los grupos vulnerables que enfoquen las intervenciones (grupos social, política y geográficamente definidos, y grupos horizontales como las mujeres y/o los pueblos indígenas).
- Oportunidad de la intervención (adecuación de la intervención al momento en que se produce).
- Acceso libre y directo a las víctimas, evitando intervenciones a través de actores de un conflicto.
- Principios 6 y 17 de la GHD.

Otros criterios son complementarios:

- Geográficos. Desastres que sucedan en países prioritarios o en los que exista un compromiso de largo plazo para nuestra cooperación tanto gubernamental como no gubernamental. Ello facilitaría la vinculación con el desarrollo y, en general, el enfoque más integral de la acción.
- Papel de otros donantes en el área afectada. La coordinación es fundamental en la respuesta humanitaria a las crisis. La presencia de otros donantes, en especial de la ONU, sus posibles ventajas comparativas, su experiencia en la zona, etc., orientaría la decisión. En la misma línea, en ocasiones, la actuación española se canalizará por medio de organismos multilaterales si ello garantiza mayor eficacia. La presencia o coincidencia de Operaciones de Paz u Operaciones militares de otro tipo en la zona deberá ser un factor a considerar, tanto por la posibilidad de sinergias positivas como por los posibles problemas derivados de la falta de coordinación, mandato, etc. (Principios 10, 19 y 20 de la GHD). En este sentido, es fundamental reforzar los mecanismos de intercambio de información y coordinación con otros donantes y los organismos multilaterales.
- Crisis olvidadas. De modo complementario a lo anterior, sucede con frecuencia que muchas crisis crónicas, con flujo de refugiados y desplazados y graves consecuencias humanas, cuentan con poco conocimiento mediático y escaso interés geoestratégico y, por tanto, escasa o nula respuesta internacional. La AH española deberá prestar atención y valorará dedicar un porcentaje de sus recursos a estas situaciones. Algunos organismos, como la ECHO, han elaborado ciertos criterios para concretar estas decisiones: altas necesidades, poca financiación, poca cobertura mediática, etc., que podrían usarse (véase el apartado Marco geográfico)
- Espacio humanitario. Como corolario de muchos de los criterios anteriores, aparece como fundamental la existencia de un espacio humanitario donde las organizaciones imparciales e independientes puedan trabajar con libertad, seguridad y con respeto a los valores y principios humanitarios, accediendo a las víctimas sin condiciones. Esta dimensión es especialmente relevante en desastres complejos o conflictos armados, pero también debe ser tenida en cuenta en otros desastres donde la capacidad de movimiento y la independencia en el trabajo de las organizaciones humanitarias está muy limitada (Principio 17 de la GHD).

Del mismo modo, deben establecerse criterios de "salida" que eviten la perpetuación de la ayuda y la dependencia y que permitan la mejor relación con otros instrumentos. Por definición, la ayuda humanitaria no debe ser sostenible, pero sí "conectiva" y plantearse el después sin generar falsas

(Continúa)

(Continúa)

expectativas que no puedan satisfacerse. Estos criterios deben ser claros y transparentes y fijarse para evitar el oportunismo.

Por ello, tras un análisis global de la crisis y de su evolución, los criterios de salida serían:

- Mejora palpable de la situación. Fin de las necesidades humanitarias. Para ello habría que tener indicadores de seguimiento desagregados que permitan decidir si es posible iniciar proyectos de rehabilitación, planificar acciones de desarrollo, etc.
- Asunción de tareas por otros actores u otros donantes, por organizaciones de afectados o las autoridades locales. Coordinación y complementariedad. Evitar duplicaciones. Ello requiere mejorar los sistemas de intercambio de información y coordinación general.
- Imposibilidad del trabajo humanitario. Provocaría una salida forzada por motivos de falta de acceso, seguridad, limitación del espacio humanitario, etc.

Con esos criterios se decidiría por una estrategia de salida o de conectividad:

- Si no es posible la VARD, cerrar los proyectos. Posibilidades de apropiación por entidades o autoridades locales.
- Si es posible la VARD: concretar estrategia de rehabilitación, iniciar el traspaso a otros actores, a otras unidades de la AECI, a actores locales, etc.

En **rehabilitación:**

- Apoyando los esfuerzos locales de modo coherente con los marcos de apoyo internacional. Potenciar marcos estratégicos de rehabilitación con una perspectiva que permita la reconstrucción del tejido social y comunitario dañado por la catástrofe.
- Garantizando el tránsito paulatino entre unas acciones y otras, no iniciando actuaciones de rehabilitación o desarrollo de modo apresurado o que tengan efectos negativos sobre la situación humanitaria y que hayan sido previamente concertadas con las autoridades locales.
- Mediante la actuación directa SECI-AECI u otras administraciones, como la autonómica o local, y el apoyo a programas y proyectos de ONG (Principios 5 y 9 de la GHD).

En **incidencia:**

- Incorporando rutinariamente aspectos de comunicación y difusión en todas las acciones.
- Realizando actuaciones específicas en ciertos casos: incumplimientos del derecho internacional, problemas de protección o acceso, "olvido" internacional, etc.

Se incrementará la **participación de la Cooperación Española en los foros generadores de doctrina y compromisos entre los donantes como el *Good Humanitarian Donorship,* el Grupo de trabajo sobre Paz y Conflictos del CAD, otros grupos del CAD, OCHA y ALNAP,** entre otros. La actuación española en materia humanitaria pretende homologarse con la de los países más avanzados de nuestro entorno y que cuentan con mayor experiencia analizada y evaluada, así como con propuestas de actuación para la mejora del sistema de ayuda.

Las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española deberán ser especialmente cuidadosas con el **fomento de la participación de los agentes locales** de todo tipo en las diversas fases del proceso de prestación de la ayuda. El respeto y fomento de las capacidades locales es un requisito también ineludible en las acciones humanitarias y los análisis más recientes de muchos organismos humanitarios muestran claramente los límites de la ayuda externa y su escasa conectividad con acciones a medio y largo plazo si no se concede mayor protagonismo al nivel local. Por ello, es

(Continúa)

(Continúa)

imprescindible la participación de los afectados, puesto que, sin conocer sus opiniones, criterios, experiencias, necesidades y expectativas, no es posible asegurar que la protección y la asistencia que se presta en una situación de emergencia haya sido planificada, y es implementada de tal manera que beneficie a la totalidad de la población afectada (Principios 7 y 8 de la GHD).

Para este aumento de la participación local, la Cooperación Española promoverá el **apoyo a las entidades sociales locales** y particularmente a las ONG.

Se **fortalecerán los sistemas públicos de respuesta a los desastres** de los países afectados por ellos. La Cooperación Española colaborará en el diseño, financiación y seguimiento de Planes Nacionales de Preparación y Respuesta a Desastres, especialmente de los países prioritarios y de atención especial (Principios 5 y 8 de la GHD).

En algunas regiones, como Centroamérica, donde ya existen iniciativas en la materia, la Cooperación Española promoverá **Planes Regionales de Preparación y Respuesta a Desastres**. Se impulsará la propuesta de un Sistema Iberoamericano de Gestión de Desastres surgido de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005.

En la elaboración de estos Planes, se involucrará a las instituciones de la **sociedad civil** como transmisoras de las inquietudes, necesidades y expectativas del conjunto de la sociedad afectada (mujeres, hombres, niñas y niños, personas ancianas, minorías étnicas, personas discapacitadas, etc.) (Principio 7 de la GHD).

Se fomentará la **coordinación de la respuesta internacional también en el nivel local;** cuando sea posible, a través de los CHAP (Principios 10 y14 de la GHD).

4.1.3.2. Cruce con prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008

Las actuaciones humanitarias afectan e incluyen dimensiones de otras prioridades del Plan Director 2005-2008 a las que deben reforzar.

CRUCE DE LA ESTRATEGIA CON PRIORIDADES SECTORIALES	
Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional	La AH española debe contribuir a fortalecer la respuesta humanitaria global mediante el refuerzo de las estructuras del sistema multilateral y de las capacidades e instituciones nacionales: ▪ Contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad de la ONU, especialmente del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y de OCHA. ▪ Apoyando otras estructuras recientes como la Comisión para la Consolidación de la Paz. ▪ Apoyando iniciativas de reforma que fortalezcan el sistema en esta materia. ▪ Velando por el adecuado uso de medios y capacidades internacionales y su adecuación a las necesidades humanitarias. ▪ Impulsando la mejora de la coordinación entre donantes y su respeto a la GHD. ▪ Manteniendo el papel de la ayuda humanitaria de la Comisión Europea y su autonomía respecto de otras acciones exteriores de la UE. ▪ Mejorando la coordinación entre todos los actores de la Cooperación Española que realizan acciones en este ámbito.

(Continúa)

(Continúa)

Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional	En el nivel local: ▪ Favoreciendo las estructuras locales. ▪ Fortaleciendo las administraciones públicas, las entidades de la sociedad civil y las ONG. ▪ Apoyando los sistemas públicos de prevención y respuesta ante desastres. En situaciones de desastre y/o conflicto se promoverá el empoderamiento de las mujeres en cuanto a su participación ciudadana, así como el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, a través fundamentalmente de iniciativas y campañas de identificación de las mujeres, censos, inscripciones de propiedades y tierras, catastro y empadronamientos nacionales y municipales, conocimiento de los roles de género, etc[21].
Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre	La ayuda alimentaria de emergencia debe insertarse en políticas más amplias de seguridad alimentaria y establecerse caso por caso, analizando y minimizando los posibles efectos adversos. Se tendrán en cuenta los principios aprobados en el Convenio de Londres sobre Ayuda Alimentaria 1999. La clara conexión entre la dimensión preventiva en la AH y la seguridad alimentaria hace necesario impulsar las iniciativas dirigidas a la elaboración de estrategias de reducción de riesgos y vulnerabilidades nacionales y/o regionales. Se propiciarán mecanismos para que las mujeres participen de forma activa y propositiva en el diseño de programas, planes y estrategias de lucha contra el hambre y seguridad alimentaria, a nivel nacional y local, donde se incorporen medidas para mejorar el acceso, control y gestión de los recursos naturales por parte de ellas[22]. El componente de nutrición y de los criterios de trabajo en este terreno será también objeto de desarrollo posterior. Se tendrá en cuenta la necesidad de establecer o promover sistemas de vigilancia y seguimiento mediante mecanismos de alerta temprana de la evolución de crisis alimentarias (como el Sistema de Alerta Temprana de Hambrunas: www.fewsnet.org).
Educación	Concepción de la educación como un derecho básico que debe ser abordado también en situaciones de emergencia y crisis. Incorporación de componentes educativos en las acciones en campos de refugiados y en programas con población desplazada. Atención especial y diferenciada a las necesidades educativas de niños y niñas en situación de riesgo. Atención a las necesidades educativas de poblaciones especialmente vulnerables como son los niños y niñas soldado, los desmovilizados, las mujeres víctimas de la violencia y otros colectivos. Apoyo a la inclusión de contenidos relacionados con la gestión de riesgos y la preparación ante desastres en los currículos escolares. Apoyo a la formación superior y la investigación sobre gestión de riesgo, respuesta humanitaria, etc., en universidades y centros de investigación.

(Continúa)

[21] DGPOLDE–SECI (2006): *Borrador del Documento Estrategia Sectorial de Género de la Cooperación Española,* ob. cit.

[22] DGPOLDE–SECI (2006): *Borrador del Documento Estrategia Sectorial de Género de la Cooperación Española,* ob. cit.

(Continúa)

Salud	Siendo la salud un componente básico de la AH, la Estrategia deberá impulsar el apoyo a los sistemas públicos de salud y la dedicación y especialización de recursos a cuestiones humanitarias. Se prestará especial atención a no usar mecanismos de recuperación de costes *(cost recovery)* en ayuda humanitaria. En emergencias se impulsará el uso de las normas e indicadores del Proyecto Esfera en materia de salud. Especial relevancia se concederá a las acciones que combatan el VIH-sida y la malaria, la tuberculosis, la enfermedad de Chagas y la tripanosomiasis africana. No se puede olvidar que las mujeres tienen necesidades sanitarias específicas que, a menudo, son obviadas por las acciones de emergencia. Entre ellas se encuentran las necesidades alimentarias especiales en el caso de las mujeres embarazadas o lactantes, las complicaciones en los partos o los cuidados ginecológicos en general[23]. En este mismo sentido, la entrega de artículos sanitarios para todas las mujeres y las jóvenes dentro da las intervenciones de emergencia debe ser una práctica estandarizada de la Cooperación Española, en consonancia con lo establecido por los organismos internacionales sobre este tema[24]. Se prestará especial atención a la salud mental, fundamental en poscatástrofe, conflicto y posconflicto. Se impulsaran formas de trabajo comunitario para atender las necesidades de grandes grupos de población, que incluyan una estrategia de fortalecimiento de redes, apoyo a procesos de duelo o impacto traumático teniendo en cuenta las diferencias culturales[25].
Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad	Los colectivos más vulnerables son los destinatarios prioritarios de la AH. Se dará seguimiento mediante mecanismos de alerta temprana de la evolución de crisis que puedan afectar a los derechos de las personas incluidas en dichos colectivos. Puesta en marcha de iniciativas específicas para las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.
Habitabilidad básica	Establecimiento de criterios comunes de habitabilidad para programas de emergencia mediante normas e indicadores "Esfera" y para programas de rehabilitación posdesastre, garantizando la participación tanto de hombres como de mujeres en las negociaciones, toma de decisiones y ejecución de políticas e intervenciones relacionadas con la habitabilidad básica.

(Continúa)

[23] «Mujeres y acción humanitaria» (Pérez de Armiño, 2001).

[24] ACNUR (2001), ob. cit.

[25] Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2007): *IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings,* Ginebra: IASC.

Agua y saneamiento	Se promoverá la especialización de los actores humanitarios en esta materia y el uso de los estándares internacionales en la materia ("Esfera", *"COMPAS Qualité"*, propuestas de "clusters", orientaciones de ECHO, etc.). Se procurará la participación tanto de mujeres como de hombres en las negociaciones, toma de decisiones y ejecución de políticas e intervenciones relacionadas con el saneamiento y el manejo sostenible del agua. Dentro del sector, la Cooperación Española se especializará en suministro de agua potable.
Desarrollo económico sostenible	Apoyando la recuperación de los sistemas de sustento y la "conectividad" de las acciones de ayuda con las de rehabilitación y desarrollo, sin olvidar el papel fundamental que desempeñan las mujeres, y el trabajo que éstas realizan (en su dimensión productiva, pero también en la reproductiva y la comunitaria), en el marco de la economía, la reconstrucción y el desarrollo de sus países[26].
Medio ambiente	Incorporación del análisis de riesgos ambientales a las políticas de prevención. Utilización de criterios medioambientales en los proyectos humanitarios. Seguimiento de los efectos del calentamiento climático sobre el aumento de desastres de componente natural.
Cooperación con los pueblos indígenas	Adecuación de las estrategias y modos de ayuda a las realidades culturales de los pueblos indígenas. Como ya se ha señalado en apartados anteriores, la AH deberá prestar especial atención a los derechos de aquellos colectivos más vulnerables, que ven más afectados sus derechos en los desastres: minorías étnicas y/o religiosas, mujeres, niñas y niños, población anciana, personas discapacitadas y/o dependientes, población refugiada o desplazada, etc.
Género en Desarrollo	Incorporación del enfoque de género en el desarrollo (GED) en todas las actuaciones, y en todas las fases, de la AH de la Cooperación Española: ■ Aplicación de un análisis de género en todas las intervenciones de la AH. ■ Garantizar la consulta, representación y participación de las mujeres en todas las fases de prestación de la ayuda. ■ Atención específica a los problemas de seguridad de las mujeres en situaciones de desastre o conflicto armado. ■ Consideración del género al planificar el contenido y la distribución de la ayuda. Registro de la población afectada, en especial cuando se trate de población refugiada, no limitándose dicho registro a la inscripción de los cabezas de familia (por lo general, varones), sino considerando de manera particular a las mujeres, que de otra forma pueden quedarse sin acceso a los recursos o incluso pueden perder el control sobre aquellos que previamente administraban[27].

(Continúa)

[26] Banco Mundial (2006): *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007 – 2010).*

[27] «Mujeres y acción humanitaria» (Pérez de Armiño, 2001).

Prevención de conflictos y construcción de la paz	En situaciones de violencia o especialmente proclives a ella deberán establecerse criterios específicos en línea con lo propuesto por algunos organismos humanitarios, teniendo siempre en cuenta que las mujeres, las niñas y los niños constituyen un grupo vulnerable a la violencia y a los abusos sexuales que pueden ser desatados o agravados por las situaciones de conflicto o desastre. Enfoques como el «no hacer daño» o a los llamados «Valoración del Impacto sobre el Conflicto y la Paz» *(Peace and Conflict Impact Assessment)* que tratan de establecer sistemas de planificación y seguimiento específicos en estas situaciones que permitan: ■ **No contribuir a alimentar el conflicto armado,** evitando aportar recursos a la economía de guerra de los contendientes o reforzar a alguna de las facciones en lucha. ■ **No generar dependencia de la ayuda externa,** la cual actuaría como un lastre que incapacitaría a la población para tomar la iniciativa de su propio desarrollo y proceso futuro. ■ **No erosionar las capacidades de la población local,** como son sus estrategias de afrontamiento de las crisis, su capital social o sus redes sociales. ■ **No socavar la capacidad administrativa y operativa de los países** receptores, lo que crearía dependencia y mermaría las posibilidades de un futuro desarrollo sostenible y centrado en las propias capacidades. En efecto, muchas veces las intervenciones de emergencia se caracterizan por el despliegue rápido de dispositivos centralizados y jerarquizados, dependientes de los propios donantes, que priorizan los aspectos logísticos y que a veces concluyen de forma repentina. Todo esto lleva a puentear a las instituciones del país en cuestión, debilitándolas y a veces deslegitimándolas ante su propia población. ■ Respeto del **espacio humanitario y la situación de seguridad** tanto en lo que afecta a los trabajadores humanitarios como a la población y a su protección.



4.2 Marco instrumental

4.2.1. Clarificación y mayor coherencia de los diversos mecanismos bilaterales de cooperación 43

4.2.2. Fortalecimiento del componente multilateral de la acción humanitaria española 44

4.2.3. Actualización de criterios de cómputo de gastos y marcadores estadísticos que faciliten el registro de información, su comparación y difusión 45



4.2. Marco instrumental

La ayuda humanitaria española se ha canalizado a través de diversos instrumentos y mecanismos. En los últimos años ha crecido el componente multilateral y se ha clarificado el uso de algunos de estos mecanismos, aunque no existe aún un «modelo» de AH de la Cooperación Española que fije criterios sobre qué mecanismos usar en cada caso. Así, no han existido criterios claros sobre cuál debería ser la actuación directa de la AECI, en qué ocasiones utilizar otras vías o cuál debería ser nuestra participación a través de cauces multilaterales.

Instrumentos de la cooperación usados hasta ahora en AH		
Bilateral	**Multilateral**	**Multi-Bilateral**
■ Actuaciones directas de la AECI a través de varias vías (envío de material y/o equipos humanitarios a la zona afectada, envío de fondos a la OTC correspondiente...). ■ Subvenciones a proyectos de ONG españolas a través de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). ■ Subvenciones a ONG españolas mediante convenios. ■ Créditos de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) usados en ocasiones, especialmente en reconstrucción. Se recomienda su no utilización en AH. ■ Actuaciones directas de otros ministerios. ■ Actuaciones de actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones. ■ Subvenciones a instituciones y organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda, a través de subvenciones de Estado.	■ Contribuciones obligatorias (cuotas) a organismos internacionales. ■ Contribuciones voluntarias a organismos internacionales mediante diversas vías: – Aportaciones a organismos de la ONU. – Aportaciones a los llamamientos consolidados (UN-CAP). – Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF). – Aportaciones al CICR, la OIM u otros fuera del sistema de Naciones Unidas.	Constituida por fondos asignados por España a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o *earmarking)*. En este ámbito han sido las aportaciones a ACNUR, PAM... las más significativas.

En el marco de los principios enunciados, se prestará especial atención a:

4.2.1. Clarificación y mayor coherencia de los diversos mecanismos bilaterales de cooperación

La Cooperación Española debe avanzar en la definición de su **modelo de AH.** La Oficina de Acción Humanitaria de la AECI debe disponer de capacidades y recursos propios para ejecutar proyectos y actuaciones de forma directa y contará y trabajará estrechamente con otros actores y potenciará su actuación.

Habría por tanto diversos tipos de canalización de los recursos bilaterales:

- Actuaciones directas AECI-SECI.
- Actuaciones «reforzadas» con otras entidades de la Administración y, eventualmente, con ONG.

- Acciones de otras entidades de la Administración, garantizando la coordinación y dirección de SECI-AECI.
- Financiación de acciones de ONG mediante convenios marco de carácter plurianual, así como proyectos *ad hoc.*

Para ello, es precisa la puesta en marcha de una línea de financiación específica para proyectos de AH de ONG. El acceso a esa financiación estaría sujeto a un mecanismo de acreditación previa, como un convenio marco o similar.

Los fondos dedicados a AH serán no reembolsables y desvinculados siguiendo las normas internacionales y los compromisos adquiridos por la Cooperación Española.

4.2.2. Fortalecimiento del componente multilateral de la acción humanitaria española

El Plan Director 2005-2008 aboga por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico. Continuando los avances de los últimos años respecto al componente multilateral de la ayuda humanitaria y en cumplimiento de los principios 10, 12 y 14 de la GHD, la Cooperación Española se compromete a incrementar su presencia cualitativa y cuantitativa en los mecanismos multilaterales de respuesta a los desastres. Cualitativamente, incrementando la presencia de personal español en diferentes niveles de las agencias de la ONU y especialmente de la OCHA, así como adoptando un papel más proactivo en el seno de los organismos internacionales humanitarios. Cuantitativamente, fijando rangos de contribución a la ONU y a sus diversos instrumentos, básicamente el CERF y el UNCAP, y con atención especial al ACNUR.

Por otra parte, se estimulará la participación de las unidades geográficas de la AECI, de las OTC y/o de las Embajadas de España para hacer más coherente la respuesta a los UNCAP y la participación, en su caso, en los UNCHAP. Al mismo tiempo, esto podría concretarse mediante acuerdos marco o convenios de colaboración que den mayor estabilidad a esta cooperación.

En cuanto a la reforma del sistema humanitario de la ONU, aprovechando que está sobre la mesa este tema, la Cooperación Española será activa en la presentación de propuestas que contribuyan a la mejora del sistema internacional de respuesta a los desastres. Igualmente, dará seguimiento a la evolución de la recién creada Comisión de Consolidación de la Paz.

Aunque la presencia en los organismos comunitarios y, evidentemente, la financiación de la ayuda comunitaria tienen mecanismos y lógicas diferentes a las del sistema multilateral, se estimulará la presencia en los foros comunitarios relacionados con la AH:

- Aumentando la presencia de personal español en la ECHO.
- Manteniendo nuestra participación en el Comité de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea y reforzando la presencia en la REPER.
- Buscando complementariedades con las agencias de cooperación bilateral de otros países comunitarios.
- Reforzando la presencia en los instrumentos del Consejo Europeo relacionados con la prevención de conflictos, la construcción de la paz y la gestión civil de crisis.

En cuanto a la participación de la Cooperación Española en otras iniciativas de organismos multilaterales se estudiará si las características de éstas están en línea con los objetivos establecidos en la presente Estrategia.

En el ámbito de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), nuestro país será igualmente activo en los organismos encargados de gestionar la disponibilidad de los recursos en situaciones de emergencia, crisis o catástrofes. En particular, corresponde al Comité Superior de Planes de Emergencia Civil (SCEPC) coordinar las actividades de planificación nacionales, en estrecha cooperación con los países socios. Por su parte, el Consejo Euroatlántico de Coordinación de Respuesta ante Desastres (EADRCC) tiene la responsabilidad de coordinar, en estrecha colaboración con la OCHA, la respuesta de los países del EAPC *(Euro-Atlantic Partnership Council)* a los desastres que se produzcan en el área euroatlántica o a petición de un país que solicite este tipo de ayuda.

En lo relativo a las aportaciones multi-bilaterales, finalistas o específicas, deberían reducirse al máximo en línea con el punto 13 de la GHD.

4.2.3. Actualización de códigos y criterios de cómputo de gastos y marcadores estadísticos que faciliten el registro de información, su comparación y difusión

El auge de la AH en los años noventa y, sobre todo, el surgimiento de la ECHO y la OCHA dieron lugar a un sistema de seguimiento y "reporte" (informe) de los gastos humanitarios mediante el FTS a través de un formulario de 14 puntos. Ello fue necesario al no recoger adecuadamente las particularidades de la AH el Sistema de Notificación del Acreedor (CRS: *Creditor Reporting System*) del CAD, que sólo preveía el socorro de emergencia. Esto ha dado lugar a disfunciones y a inexactitudes que han impedido un seguimiento riguroso de los fondos humanitarios y, por tanto, un conocimiento real de lo que se desembolsaba finalmente en cada situación.

Está previsto que en junio de 2007, el CAD consensúe una nueva definición de ayuda humanitaria adaptando los antiguos códigos CRS[28]. Esto debe servir para mejorar los sistemas de seguimiento económico y estadístico y contribuir a la clarificación conceptual sobre la ayuda humanitaria como componente de la cooperación para el desarrollo.

La Cooperación Española promoverá la utilización de los nuevos códigos del sistema CRS del CAD, de modo que sea más adecuado y eficaz para reflejar la financiación humanitaria de acuerdo con el consenso actual.

En el marco de la reforma del sistema de información de la Cooperación Española, se prestará una atención especial a la AH, de tal forma que se garantice el suministro de información precisa y transparente sobre los gastos oficiales de asistencia humanitaria (Principio 23 de la GHD). Se reforzará la coordinación y armonización mediante la comunicación al CAD, a través de la DGPOLDE, y a la OCHA a través de la AECI.

[28] DAC (2006): *Working Party on Statistics, Definition of Humanitarian Aid and Revised Purpose Codes.* Véase Anexo.



4.3 Marco geográfico

4.3.1. Criterios generales sobre el enfoque geográfico en acción humanitaria 47

4.3.2. Marco de situación regional y mundial 48

4.3.2.1. Áreas y países prioritarios para el Plan Director 2005-2008 49

4.3.2.2. Países con atención especial 51

4.3. Marco geográfico

4.3.1. Criterios generales sobre el enfoque geográfico en acción humanitaria

El marco y las prioridades geográficas del conjunto de la Cooperación Española han sido definidos en el Plan Director 2005-2008. En él se establecen diversos criterios de muy diverso tipo que llevan a una asignación geográfica en función de tres categorías: países prioritarios, países con atención especial y países preferentes. Se usa esta terminología y definiciones a efectos de coherencia con el resto de documentos de estrategias sectoriales, lo que no implica que sean prioritarios o de atención especial para la AH.

En coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de AH. Aun así, se deben tener en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones.

Con este criterio de orientación a necesidades y gravedad de la crisis como criterio de base, es posible, en cualquier caso, proponer desde la perspectiva geográfica lo siguiente:

- En el proceso de planificación de actuaciones en los países prioritarios de la Cooperación Española se tendrá en cuenta si éstos son especialmente vulnerables a sufrir crisis o catástrofes entendiendo la necesaria flexibilidad que estas actuaciones deben tener.
- Es de destacar que, por vez primera, el Plan Director 2005-2008 considera países o regiones con atención especial a aquellos que se encuentran en condiciones especiales con implicaciones, en la mayor parte de casos, para la AH o la reconstrucción. Las circunstancias incluidas son: la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz, la debilidad del respeto a los derechos humanos y del sistema democrático, crisis derivadas de desastres naturales o por crisis financieras y sociales que generan un impacto perceptible en la estabilización o incremento de niveles de pobreza en los sectores más desfavorecidos de la población.

Para esos países se elaborará un PAE que defina y concrete las actuaciones e instrumentos.

Relación de Países con Atención Especial en el Plan Director 2005-2008	
Latinoamérica	Argentina (pasó a ser PAE en el PACI 2005) Cuba Colombia
Oriente Medio	Iraq, Líbano y Siria
África Subsahariana	República Democrática del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau. Malí y Níger (pasaron a ser PAE en el PACI 2006)
Asia y Pacífico	Timor Oriental, Afganistán, Camboya. Países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004 (se está haciendo un PAE de Sri Lanka e Indonesia)
Europa Central y Oriental	Bosnia y Herzegovina y Albania

- La Cooperación Española deberá reforzar los mecanismos de intercambio de información y coordinación de respuesta con el resto de donantes para mejorar la asignación de recursos en función de la gravedad de las crisis, como modo de evitar duplicidades y “vacíos”.

4.3.2. Marco de situación regional y mundial

Todos los datos de organismos internacionales muestran que el continente africano es en el que se dan las mayores situaciones de necesidad humanitaria en el mundo. La coexistencia de conflictos armados y desastres de componente natural, la incidencia de la pandemia del VIH/SIDA, la fragilidad de muchos Estados para poder satisfacer las necesidades de las poblaciones y el olvido por parte de la comunidad internacional hacen que África, especialmente el África subsahariana, sea el continente con más graves crisis con consecuencias humanitarias.

En los últimos años se han puesto en marcha iniciativas para valorar las necesidades humanitarias a escala internacional y orientar de modo más focalizado los recursos. Esta *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* propone usar como criterios indicativos los propuestos por la ECHO a través de la llamada «Evaluación Global de las Necesidades Humanitarias» (GNA: *Global Humanitarian Needs Assessment*) y la «Evaluación de Crisis Olvidadas» (FCA: *Forgotten Crisis Assessment*). También en el GHD se han iniciado recientemente procesos de elaboración de materiales que permitan una mejor orientación hacia necesidades. En ambos casos se trata de herramientas de recopilación de datos y análisis que cruzan diversos indicadores para dar una visión ponderada global de cada crisis. El uso de ambas herramientas pretende adecuar más la respuesta humanitaria a las necesidades, evitando algunos de los problemas citados en la parte introductoria de esta Estrategia.

A principios de 2007, según la lista del GNA, los países que aparecen en los primeros lugares en función de la necesidad son casi todos del continente africano (Burundi, Somalia, Chad, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Sudán, Etiopía, Mozambique, Liberia…) junto a Afganistán, Chechenia (Rusia), Territorios Palestinos ocupados e Iraq. Asia, por el contrario, aparece en ciertas regiones como especialmente vulnerable a los desastres naturales. En la FCA, que incorpora otros criterios de carácter mediático o de respuesta de donantes, en las mismas fechas, los primeros lugares están ocupados por los refugiados saharauis en Sahara Occidental, Myanmar, Chechenia (Rusia), Nepal y Cachemira (India).

La AH española ha tenido bastantes variaciones en cuanto a su distribución geográfica:

Evolución de la distribución regional de la AOD bilateral española en Acción Humanitaria (2003-2004)

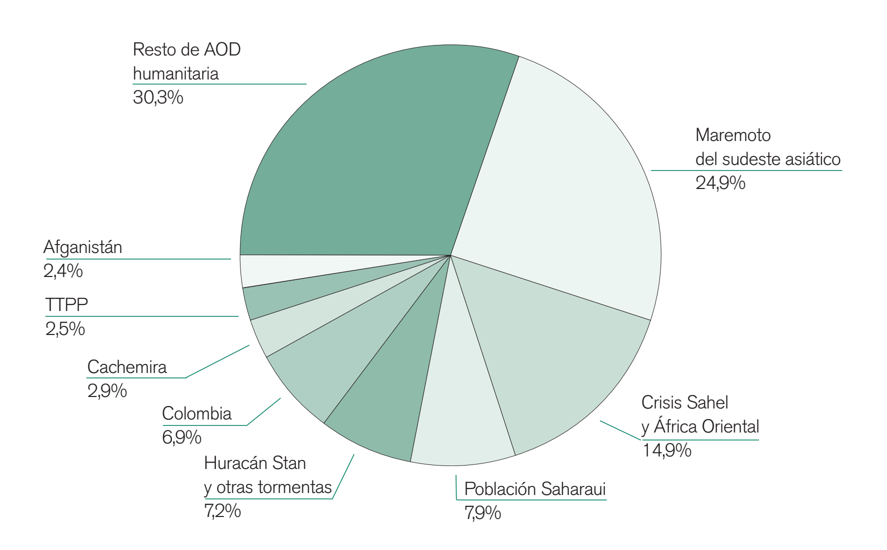
Regiones	2003 (€)	2003 (%) total	2004 (€)	2004 (%) total	2004 (%) (total menos no especificados)
África del Norte	4.056.336	5	10.452.296,30	10,7	12,8
África Subsahariana	4.444.614	6	18.905.089,70	19,4	23,3
Extremo Oriente	248.683	0,3	1.672.888,80	1,7	2,1
Oriente Medio	20.870.068	26	15.246.973,20	15,7	18,8
Centro y Sur de Asia	x	x	8.283.190,20	8,5	10,2
Asia (sin especificados)	x	x	87.029,70	0,1	0,1
América Central y Caribe	588.704	1	13.650.163,70	14	16,8
América del Sur	28.963.169	37	4.838.554,80	5	5,9
Europa	150.000	0,2	7.993.352,50	8,2	9,8
PVD (sin especificar)	19.606.017	25	16.281.736,60	16,7	x
Total	78.927.591	100	97.411.276	100	100,00

Fuente: Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del MAEC (2005): Informe La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. *Informe 2005*[29]*. PVD: Países en vías de desarrollo.*

[29] Tras la revisión del Seguimiento del PACI 2004, estos datos podrían verse alterados.

En 2005, sin embargo la distribución fue bastante distinta:

Distribución de los desembolsos de AOD española por crisis humanitarias (2005)



Fuente: DGPOLDE: Seguimiento PACI 2005 (octubre de 2006).

Es obvio que la necesaria adaptación a las necesidades cambiantes justifica la flexibilidad. No obstante, se hace conveniente incorporar más profundamente la reflexión sobre los criterios geográficos, máxime cuando se trata de abordar la AH con componentes preventivos y rehabilitadores.

4.3.2.1. Áreas y países prioritarios para el Plan Director 2005-2008

Se incluyen a continuación algunas de las referencias que los instrumentos de planificación geográfica ya aprobados hacen a la AH, poniendo de manifiesto que, en ocasiones, por tratarse de crisis largas o crónicas, es posible incorporar estos elementos en la planificación estratégica. Evidentemente, en otros casos, eso no será posible.

De los DEP elaborados en países prioritarios, han priorizado AH:

- Filipinas. Prever estrategias y acciones a realizar para la prevención, mitigación y reconstrucción en caso de desastre.
- Honduras. Recuperar a corto plazo la operatividad de los servicios básicos; capacitar a las autoridades locales en su rol de planificar y organizar la distribución de la ayuda humanitaria inmediata y sostenida; evaluar y elaborar planes para zonas especiales que requieran por mayor tiempo de la ayuda humanitaria sostenida; mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones nacionales y locales ante desastres naturales, en particular ante huracanes y sequías.
- República Dominicana. Coordinación de ayuda de emergencia.
- Senegal. Especial atención ante inundaciones, sequías, plagas, conflicto en Casamance y la inestabilidad en países vecinos.
- Haití. Está en proceso de elaboración su DEP, aún no hay información, aunque probablemente incluya AH.
- Territorios Palestinos. Las acciones de emergencia se contemplan como un complemento al apoyo de los procesos de desarrollo.

AMÉRICA LATINA

Países prioritarios para el Plan Director 2005-2008: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador.

Aun siendo todos ellos países con recurrencia de desastres naturales, en la actualidad solo Haití vive una situación humanitaria extrema. Además, existe la tendencia en algunos organismos a considerar que la situación (tras las elecciones y una cierta tranquilidad) permite ir abandonando la ayuda humanitaria e iniciar estrategias de rehabilitación, lo cual no es del todo cierto. Haití debe ser un país prioritario para la AH española.

En los cuatro países centroamericanos considerados prioritarios por el Plan Director 2005-2008, se propone:

- Incluir en la Cooperación Española el apoyo a los dispositivos estatales de previsión, preparación y respuesta a los desastres.
- Refuerzo de las capacidades de la sociedad civil en la materia.
- Apoyo a iniciativas regionales, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres (CEPREDENAC).
- Elaboración de mapas de riesgo e inventarios de recursos de prevención y respuesta.
- Continuación de las tareas de rehabilitación tras el huracán Stan y otros, especialmente en Guatemala y El Salvador.
- Seguimiento de la situación alimentaria en la región.
- La AECI proseguirá el estudio de la implantación de una base logística en Panamá que facilite la respuesta rápida en caso de emergencia en la región y que se incorpore en los procesos regionales de respuesta de emergencias.

En los países andinos y Paraguay:

- Incorporación de la reducción de riesgos en los DEP. Apoyo a iniciativas de prevención y preparación. Aumento de la coordinación con las autoridades en el sector y con el Programa de Preparación para desastres de ECHO (DIPECHO: *Disaster Preparedness ECHO*).
- Elaboración de planes de contingencia en las OTC de los países.

Por otra parte, se deberían apoyar la elaboración de estrategias regionales de gestión de riesgo y la preparación y respuesta a desastres en Centroamérica, Caribe y área andina.

Al mismo tiempo, se debe estimular la puesta en marcha de las propuestas efectuadas en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005 de establecer un mecanismo de coordinación que facilite la respuesta eficaz ante catástrofes naturales.

MAGREB, ORIENTE MEDIO Y ORIENTE PRÓXIMO

Países prioritarios del Plan Director 2005-2008: Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez y Población Saharaui y de los Territorios Palestinos.

La estrategia propone continuar considerando prioritarias para la AH a la población saharaui y a los territorios ocupados de Palestina. En ambos casos, y por muy diversos motivos, la disminución de fondos provenientes de otros donantes y el agravamiento de la situación de vulnerabilidad justifican la prioridad.

■ ÁFRICA SUBSAHARIANA

Países prioritarios del Plan Director 2005-2008: Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde.

En todos ellos existen bolsas de elevada vulnerabilidad, pero la ayuda humanitaria de emergencia se ha ido reduciendo dando paso a acciones con mayor componente de desarrollo. Aún así, deberá mantenerse la atención en materia humanitaria y reforzarse los sistemas de predicción y respuesta a desastres naturales en paralelo con acciones de desarrollo.

■ ASIA Y PACÍFICO

Países prioritarios del Plan Director 2005-2008: Filipinas y Vietnam.

En el caso de Filipinas, dependerá de cómo evolucione el proceso de paz. En cualquier caso, el fortalecimiento institucional de la capacidad de respuesta a desastres naturales debe ser una línea de acción.

En Vietnam también se debe apoyar la capacidad de prevención y respuesta a desastres.

4.3.2.2. Países con atención especial

En todos ellos, el PAE deberá desarrollar los apartados de AH. En los planes aprobados hasta la fecha se hace referencia a:

■ **Colombia**

Ampliar el trabajo con población desplazada.

Continuar apoyando la Estrategia Común de Donantes (Londres). Elaboración de planes de contingencia en la OTC. Establecer sinergias con la estrategia de construcción de la paz. Atención a la evolución de refugiados en Venezuela y Ecuador.

El PAE de Colombia prioriza como objetivo general (y articula todas las actuaciones en torno a ello) la prevención de conflictos y construcción de la paz a través de:

a. La mejora de los factores estructurales; con actuaciones en torno a la cobertura de necesidades sociales con énfasis en la soberanía alimentaria, el hábitat y la formación ocupacional; la gestión del medio ambiente para proteger los recursos naturales y evitar la vinculación al conflicto y a los cultivos de uso ilícito; la gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional y la promoción del tejido económico y empresarial.
b. La atención a los efectos de la violencia directa: con actuaciones en ayuda humanitaria; estabilización socioeconómica de las poblaciones afectadas por la violencia, especialmente mujeres, pueblos indígenas y afrocolombianos; acción integral contra minas antipersona; y atención integral a las violencias de género en el marco del conflicto.
c. Construcción de la paz, a través de varias líneas de actuación.

■ **Iraq**

La Cooperación Española debe seguir atentamente la evolución de la situación en Iraq para adaptar a ella su actuación. Por el momento parece conveniente basarse en actores locales como la Media Luna Roja Iraquí. El PAE de Iraq está basando en los *cluster* definidos por la ONU Naciones Unidas y en función de ello se alinea el trabajo.

■ **Líbano y Jordania**

Atención preferente a víctimas de la crisis en los territorios ocupados y especialmente a sus efectos en Líbano.

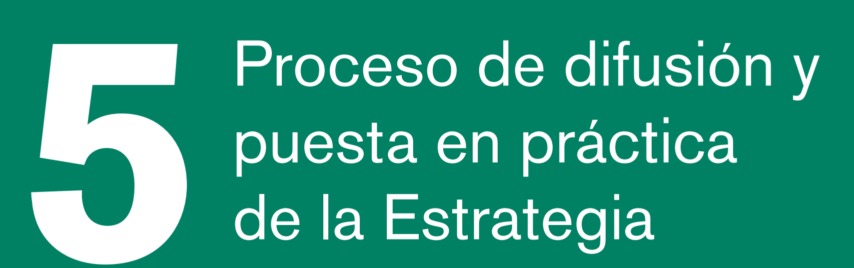
■ **África Subsahariana (República Democrática del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau):**

África Subsahariana (República Democrática del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau):

En estos países y algunos más del África subsahariana no incluidos en el Plan Director 2005-2008 como Países de Atención Especial, se deberá aumentar la ayuda humanitaria española con un enfoque de alineación con otros donantes y de apoyo a los marcos multilaterales. Ampliación de contribuciones a países amenazados por la hambruna (Malawi, Uganda...).

■ **Asia y Pacífico: Timor Oriental, Afganistán, Camboya, países afectados por el tsunami.**

Cada uno de los países reviste características muy diferentes que se desarrollarán en el PAE respectivo.



5 Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia

5.1. Aplicación 53

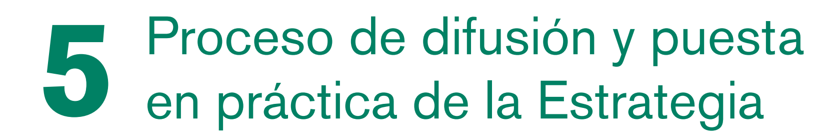
5.2. Difusión, sensibilización y apropiación 53

5.2.1. Difusión 53

5.2.2. Apropiación 54







5 Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia

5.1. Marco de aplicación

Tras la aprobación de la Estrategia, previa discusión en los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española, se comenzará su aplicación en un marco de:

- **Fortalecimiento de la capacidad de la AECI en materia humanitaria.** Sin prejuzgar el modo en que se concreten las transformaciones administrativas y organizativas en el seno de la AECI, el refuerzo de los recursos humanos especializados por sectores (salud; agua y saneamiento; logística; seguridad y ayuda alimentaria; género en la AH; relación con organismos internacionales; gestión del presupuesto de ayuda humanitaria; seguimiento y evaluación, etc.), el financiero y los materiales de la AECI en esta materia son fundamentales.
- **Elaboración y aprobación de un documento concreto de Compromisos para el cumplimiento de la GHD.** Esta Estrategia avanza muchos de esos compromisos pero no concreta ni detalla algunas de las modalidades en que se van a poner en marcha. Este documento debe abordar de modo coherente los 23 principios de la GHD.
- **Elaboración de los documentos de Protocolos de Coordinación y Actuación.** Muchas de las cuestiones planteadas en los apartados de mejora de la respuesta y coordinación llevan aparejadas la elaboración de protocolos que permitan esa mejora. Éstos deberán integrarse y ser congruentes con la estructura que finalmente adopte la AECI tras su reforma en aplicación de la Ley de Agencias. Una de las tareas será realizar un inventario de los recursos y capacidades con los que cuenta el Estado español para la respuesta humanitaria con excepción de los medios militares.

5.2. Difusión, sensibilización y apropiación

La Estrategia de AH debe ser conocida y, en la medida de lo posible, compartida por todos los actores relevantes de la AH española y por los principales socios a nivel internacional. Muy especialmente por todos los actores de la cooperación descentralizada, por las ONG, por las OTC y las Embajadas de España en los países concernidos y por las instituciones académicas relevantes en la materia.

Para ello, la SECI diseñará un Plan de Difusión de la Estrategia con varias dimensiones.

5.2.1. Difusión y sensibilización

Junto a los cauces establecidos normalmente en nuestra cooperación, se pondrán en marcha las siguientes actividades:

- Publicación de la Estrategia y difusión a los actores más relevantes. También se publicarán otros documentos que generara la aplicación de la Estrategia, como el documento GHD o alguno de los protocolos de actuación.
- Edición de un Resumen ejecutivo de la Estrategia de para su envío a un número amplio de entidades relacionadas en mayor o menor medida con ella. Este Resumen ejecutivo debería editarse también en inglés para su difusión en el CAD, la UE, la ONU y otros organismos multilaterales.
- Sesiones informativas con otros departamentos de la Administración General del Estado (Ministerio de Defensa, de Sanidad, de Interior...), así como de las administraciones autonómica y local.
- Sesiones informativas con las ONG.
- Sesiones informativas, y también de carácter formativo, para el conjunto de actores sobre la Estrategia y especialmente sobre los compromisos internacionales que ésta asume, en particular la GHD.
- Notificación a los medios de comunicación de los puntos esenciales de la Estrategia.

5.2.2. Apropiación

De modo complementario se plantean otra serie de actividades de una mayor profundidad encaminadas a incorporar al conjunto de actores a la Estrategia, potenciando el debate en torno a ella:

- Seminarios y talleres específicos dirigidos a ONG, cooperación descentralizada, actores locales, etc. Los temas de estas actividades pueden ser muy diversos: desde monográficos sobre financiación y aplicación de los principios GHD para actores descentralizados, hasta mecanismos de seguimiento, incorporación de la perspectiva de género en la AH, indicadores de calidad, evaluación, etc.
- Seminarios para los responsables de las OTC y, en general, de las estructuras de la Cooperación Española en el exterior.
- Reuniones y seminarios con los socios de los países, prioritarios y de atención especial, (especialmente aquellos vulnerables a sufrir catástrofes o crisis).
- Reuniones con los organismos internacionales especializados como OCHA, ECHO, CAD, ACNUR, Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO: *Food and Agriculture Organization*), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF: *United Nations Children's Fun*d), Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA: *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*), OIM, FNUAP, CICR, FICR, Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc.
- Reuniones con agencias bilaterales de especial relevancia en la AH.



6 Proceso de seguimiento y evaluación







6 Proceso de seguimiento y evaluación

Como el resto de las estrategias sectoriales, la de AH debe ser evaluada desde su propio diseño hasta la finalización de su aplicación. Por ello, aun sin anticipar lo que será el sistema general de evaluación de las estrategias, se propone una serie de ideas que tratan de adecuar su carácter estratégico.

En un primer momento y teniendo en consideración el proceso de elaboración de las estrategias, deberá hacerse una evaluación *ex ante* que se centre básicamente en la lógica racional de la misma y en su coherencia tanto interna como externa. Aun siendo la AH un instrumento relativamente autónomo, deben analizarse sus relaciones con el resto de las prioridades horizontales y sectoriales, y valorar la posible existencia de incoherencias con otros DES o con otras facetas de la Cooperación Española. Esta evaluación de diseño debe permitir aquilatar más el sistema de indicadores y mejorar la evaluabilidad de la Estrategia. Dado el alcance de la Estrategia, los indicadores deberán centrarse en las actuaciones y procesos que se proponen más que en los objetivos.

Una evaluación intermedia debe permitir ajustes en la Estrategia, identificar desviaciones y proponer modificaciones. Se basará obviamente en el sistema de información diseñado, que recogerá datos del conjunto de agentes involucrados en su ejecución.

La evaluación final deberá orientarse en este caso más al aprendizaje y a la extracción de lecciones que a la rendición de cuentas, aunque también debe tener este sentido.

Algunos indicadores sobre los que habrá que discutir y para los que habrá que especificar el contenido son:

- Aumento de los fondos dedicados a AH. Porcentajes de distribución: países, sectores, ámbitos. Relación bilateral-multilateral (contribuciones OCHA-CERF, porcentaje UNCAP, etc.).
- Asignación de recursos en relación con necesidades.
- Puesta en marcha de instrumentos de financiación específicos. Plazos, adecuación, grado de flexibilidad, etc.
- Ejecución de las actuaciones prioritarias en materia institucional: creación de una Oficina de Acción Humanitaria, puesta en marcha de sistemas de coordinación (CCAA, ONG, etc.), elaboración de protocolos, elaboración del Plan de Acción de la GHD, grado de cumplimiento de sus 23 principios, incorporación de cuestiones humanitarias en los PACI, incorporación en diversos niveles y tipos de la planificación la AH, trabajo OTC relacionado con AH...
- Lo mismo en materia de calidad: evaluaciones llevadas a cabo, directrices publicadas, seminarios realizados, recursos dedicados.
- Utilización de indicadores de género en todas las fases de la prestación de la ayuda: análisis previo de la situación; inscripción de la población beneficiaria de manera individual, y participación directa e indirecta de la mujeres en la administración de los procesos de distribución de la ayuda en desastres o crisis; formación de equipos de prestación de la ayuda, locales y externos, plurales de sus componentes; recogida, sistematización y análisis de datos desagregados por sexo y edad para la evaluación, etc.
- Uso de indicadores del nivel de participación de la población afectada en el diagnóstico, el diseño, el desarrollo y la evaluación de las acciones desarrolladas. Dar carácter de evaluabilidad ("accountability") de las acciones realizadas a todas las que tienen que ver con la participación de la población y la organización comunitaria frente a los desastres, en línea con las políticas actuales de indicadores de evaluación de eficacia.
- Análisis de participación en foros institucionales internacionales.
- Campañas de sensibilización e incidencia. Grado de apropiación de la Estrategia y de la GHD por otros actores.

Sobre la base de estos aspectos y tras la discusión con otros actores deberían seleccionarse algunos pocos indicadores que valoraran tanto el componente institucional de la Estrategia como el grado de consecución de los objetivos.

Otro conjunto de indicadores que habría que pulir más serían:

- Aumento de la población atendida dentro de la Estrategia de AH española.
- Aumento de la participación en programas de reducción de riesgos. Convenios firmados con entidades públicas de países prioritarios o de atención especial.
- Aumento de actuaciones de tipo preventivo.
- Crecimiento de evaluaciones de proyecto, programa.
- Documentos PAE puestos en marcha.

Por otra parte, la Estrategia de AH promoverá la incorporación de una cultura de evaluación ente los actores de la Cooperación Española. Para ello impulsará la utilización de las directrices y manuales específicos para la AH como los utilizados por el CAD, IASC, ALNAP, etc., y la realización de evaluaciones de distinto nivel: de proyecto, multidonante, etc. Se traducirán y pondrán a disposición de los actores españoles estos materiales.



Anexos

I. Marco normativo 57

II. Marco institucional 81

III. Los 23 principios de la Buena Donación Humanitaria 91

IV. Código de conducta para la ayuda humanitaria 93

V. El entorno de trabajo 97





I. Marco normativo

I.1. Marco normativo internacional

a. Ámbito mundial

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL BÁSICO (TRATADOS, CONVENIOS O ACUERDOS PRIORITARIOS PARA LA AH)		
Organización	**Documento**	**Contenido y relevancia**
ONU **http://www.un.org/spanish/**	Carta de las Naciones Unidas.	Subraya como propósitos de la ONU, entre otros, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario [...] y servir de centro que armonice esfuerzos de las naciones por alcanzar los propósitos comunes.
	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm	Establece la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos. Define un núcleo mínimo de derechos inderogables y el derecho a una vida digna como derecho fundamental. En el artículo 14 se precisa que: *"En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país".* Aunque ciertos derechos sean derogables en situaciones de excepción, el «núcleo duro» de los derechos humanos es inderogable ni tan siquiera en situaciones de conflicto armado o calamidad pública.
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966).	Son herramientas jurídicas que tratan de garantizar aún más el derecho a la vida, la integridad personal (tortura), la desaparición y el debido proceso. En el segundo, la ampliación de derechos sociales: salud, alimentación. En diversos continentes existen instrumentos que concretan estas normas en esos ámbitos geográficos. No se citan por su extensión.
	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf	La Convención fija la definición de refugiado como «persona que huye por fundados temores» y sus derechos en relación con los países en los que demanda asilo. Recoge el principio de *non refoulement* o no devolución de los refugiados a sus países de origen.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL BÁSICO		
Organización	**Documento**	**Contenido y relevancia**
ONU **http://www.un.org/spanish/**	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). Resolución 46/182, de 1991, sobre Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de la ONU. http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/46/list46.htm	Es de especial relevancia en el ámbito humanitario al ser los refugiados uno de los colectivos más vulnerables y mayoritarios en las crisis y conflictos. Junto a los aspectos de coordinación, determina los principios por los que debe regularse el trabajo humanitario de la ONU, estableciendo la imparcialidad, neutralidad e independencia como principios fundamentales de todo el sistema de Naciones Unidas. Además, crea el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), posteriormente sustituido por la OCHA en 1997. Crea la figura del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, con dependencia directa del Secretario General de la ONU. Pone en marcha mecanismos de financiación (Fondo Rotatorio Central de Emergencias, sustituido posteriormente por el CERF), de coordinación de las peticiones de fondos (CAP) y sistemas de coordinación entre las agencias de la ONU y de éstas con el resto. También dio lugar a la creación sistemas de información especializados. http://reliefweb.int.
	Principios Rectores que deben regir el Desplazamiento Interno (Principios Deng) (1998). http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html	No se trata de un convenio internacional, pero sí de un documento de consenso que pretende cubrir el vacío legal para este sector, mayoritario en las actuales crisis, que no cuenta con instrumentos de protección similares a los refugiados. Tienen la particularidad de reunir en un mismo documento elementos de tres ramas del derecho internacional público: derecho internacional humanitario, derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados.
	Otros instrumentos jurídicos internacionales amplían la protección jurídica también en casos de conflicto armado y, en general, en situaciones en las que se desarrolla la AH. ▪ Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (1948)	

(Continúa)

(Continúa)

ONU **http://www.un.org/spanish/**	▪ Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984). ▪ Convención sobre los derechos del niño (1989). ▪ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). http://www.un.org/spanish/law/	
	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). http://www.icc-cpi.int	Una de las cuatro categorías de crímenes es el castigo a los crímenes de guerra y violaciones del DIH. Tendrá carácter permanente frente al planteamiento ad hoc de los anteriores Tribunales Penales Internacionales.
	Marco de acción de Hyogo para 2005-2015. http://www.unisdr.org	Documento base de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres auspiciada por la ONU. Fue aprobado en la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres de Kobe (Japón) en 2005. Contiene una serie de propuestas sobre prevención, alerta temprana, gestión de riesgos, etc., con especial énfasis en desastres naturales.
Estados parte en los Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales. CICR. **http://icrc.org**	Convenios de Ginebra de 1949. http://icrc.org/web/spa	Los Convenios de Ginebra son la base del DIH y establecen los derechos de las víctimas de los conflictos armados y los criterios para su protección y asistencia. El artículo 3, común a los cuatro Convenios, fija los mínimos que deben respetarse con todas las víctimas. Establecen también las obligaciones de los contendientes y el derecho de las organizaciones humanitarias imparciales a prestar asistencia.
	Protocolos Adicionales de 1977 del DIH.	Desarrollan y precisan el ámbito de los cuatro convenios en los conflictos armados internacionales, e incluyen los conflictos armados internos.
Estados firmantes del Convenio de Londres	Convenio de Londres sobre Ayuda Alimentaria (1999).	Sus compromisos representan avances importantes en los objetivos y gestión de la Ayuda Alimentaria, al incorporar elementos de seguridad alimentaria y aclarar, al tiempo, el papel de la ayuda alimentaria de emergencia.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL BÁSICO		
Organización	**Documento**	**Contenido y relevancia**
UE **http://europa.eu.int**	Tratado de Niza. http://ec.europa.eu/comm/nice_treaty/index2_es.htm	Recoge en el artículo I17.2, dentro del ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y como elemento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), las llamadas misiones Petersberg ya previstas por la Unión Europea Occidental (UEO) «misiones humanitarias y de rescate, misiones de paz...».
	Reglamento de ayuda humanitaria 1257/96, de 1996. http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10001.htm	Establece los principios de la ayuda humanitaria comunitaria, así como las modalidades de gestión y movilización de recursos. Refuerza la idea de la ayuda como derecho y su compromiso con el respeto del derecho y de los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad. Es hasta ahora la base jurídica de la ayuda humanitaria de la UE, y aunque la propuesta de Tratado Constitucional incluye un apartado dedicado a este tema, la AH sólo está recogida actualmente en los Tratados al hilo de las misiones Petersberg. Otros Reglamentos, como el de Rehabilitación y Reconstrucción relativos a los países en desarrollo (CE 2258/96, de 22 de noviembre) o las comunicaciones VARD, contienen elementos complementarios de interés para la AH.
	Estrategia de Seguridad Europea (2003).	Considera que ninguna de las nuevas amenazas (terrorismo, armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada) es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos (policiales, judiciales, militares, humanitarios, etcétera). Menciona que la UE debe ser capaz de actuar antes de que se produzcan emergencias humanitarias.
ONU/Gobiernos donantes/OCDE **http://www.oecd.org**	Iniciativa de Buena Donación Humanitaria *(Good Humanitarian Donorship) (2003).* http://ww.goodhumanitaria donorship.org	Propuesta de 23 principios que deben seguir los donantes para evitar algunos de los problemas de manipulación o mala adecuación de los recursos a las necesidades humanitarias, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas. España se adhirió a la Iniciativa en 2004. Es actualmente el marco de referencia fundamental para los donantes que deben elaborar Planes de Acción de la puesta en práctica de la GHD.

(Continúa)

(Continúa)

CAD/OCDE, Organismos e instituciones multilaterales, bilaterales y 18 países asociados **http://www.oecd.org/dac/**	Declaración de Roma sobre la Armonización (2003). http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf	Aunque se trata de una declaración general sobre cooperación, al ser considerada la ayuda de emergencia como un componente de la AOD, los criterios de armonización son de aplicación en ella. Representa un importante esfuerzo internacional por armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de las instituciones con los de los sistemas vigentes en los países asociados, a fin de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo.
	Directrices del CAD sobre Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo (1997). http://www.oecd.org Otras Directrices posteriores sobre prevención de conflictos, estados frágiles…	Desde 1996, el CAD, aunque más volcado en los temas de desarrollo, ha elaborado diversas directrices de importancia para la cuestiones humanitarias. Las de 1997 son especialmente relevantes, pues establecen los marcos temporales de la ayuda en la fase previa, durante y después de los conflictos. Posteriormente el Grupo sobre Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo (CPDC) ha elaborado otros documentos de interés. La AH se ha comenzado a incluir dentro de los «exámenes» del CAD *(peer review)*. Actualmente el CAD trabaja en una definición común de ayuda o AH aceptada por todos los donantes y que tenga efectos para la contabilización de fondos y el seguimiento estadístico. Éste es un tema de especial importancia dada la confusión en el manejo de cifras en esta materia. Una primera propuesta ha sido aprobada en junio de 2006.
CAD-OCDE, bancos e instituciones multilaterales de desarrollo y asistencia, y representantes de 90 países	Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005). http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf http://www.aidharmonization.org/download/253416/SpanishReport	Los países desarrollados y en desarrollo, y las instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales de desarrollo se comprometen a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar los modos en que se suministra y gestiona la ayuda, observando la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los ODM. Se comprometen a aumentar el volumen de la ayuda y, al mismo tiempo y de manera significativa, su eficacia, así como a respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. En lo que atañe a la eficacia, también es de aplicación al ámbito humanitario.

b. Ámbito regional

Junto a la normativa internacional, hay algunos tratados, resoluciones o acuerdos prioritarios de carácter regional (para América Latina, África, Asia, Europa, Mediterráneo y Oriente Medio) que deben ser considerados un marco de referencia básico para la AH.

MARCO NORMATIVO REGIONAL BÁSICO			
Región	**Organización**	**Documento**	**Contenido y relevancia para el sector**
América	Organización de Estados Americanos (OEA)	Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados. http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf	Se adoptan mecanismos internos para aplicar la Convención y el Protocolo de los refugiados (1967). Amplía la definición de refugiado incluyendo dentro de los criterios las violaciones masivas de derechos humanos y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público.
África	ONU	Resoluciones de la Comisión para África. http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/12/ares12.htm	La Comisión para África, como brazo regional de la ONU, tiene como mandato apoyar el desarrollo económico y social de sus Estados miembros, para fomentar la integración regional, y para promover la cooperación internacional para el desarrollo en la región. Sus informes y resoluciones sobre desarrollo incluyen compromisos y actuaciones
	Organización de la Unidad Africana (OUA)	Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)	Amplía la definición de refugiado y la hace extensiva a casos de agresión externa, ocupación, dominación extranjera y serios disturbios de orden público.
Europa	Consejo de la Unión Europea	Mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en el ámbito de la protección civil. Decisión 2001/792/CE EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica), de 23 de octubre de 2001. Decisión 2004/277/CE EURATOM por la que se establecen condiciones de aplicación de la anterior.	Creadas con posterioridad al 11 de septiembre 2001, aún no se conoce el alcance que puedan tener para la AH.

(Continúa)

(Continúa)

	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)	Carta para la Seguridad Europea (1999)	Manifiesta el compromiso de trabajar en el campo del mantenimiento de la paz (peace-keeping), especialmente en operaciones sobre el terreno, rehabilitación posconflicto, democratización, derechos humanos y supervisión electoral (párrafo 46).

c. Marco normativo internacional complementario

En la siguiente tabla se recogen otros tratados, convenios o acuerdos internacionales complementarios de los prioritarios, también relevantes para la AH. En este caso no se incluyen documentos de ámbito regional.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL COMPLEMENTARIO		
Organización	**Documento**	**Contenido y relevancia para el sector**
ONU **http://www.un.org**	Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993). http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres04.html	Algunos apartados incluyen consideraciones sobre derechos de grupos vulnerables, infancia, etc.
	Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990). http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres04.html	Profundiza en cuestiones de infancia incorporando consideraciones para la AH dirigida a niños y niñas.
	Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujer, Paz y Seguridad. http://www.un.org/events/res-1325e.pdf	Enfatiza el papel de la mujer y la importancia de las cuestiones de género especialmente en los procesos de rehabilitación posbélica.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL COMPLEMENTARIO		
Organización	**Documento**	**Contenido y relevancia**
ONU **http://www.un.org**	Numerosas Resoluciones o Conclusiones de reuniones internacionales en diversas materias tratan de desastres naturales, reducción de riesgos ambientales, tecnológicos, predicción de fenómenos adversos como tsunamis, inundaciones, etc. Para una revisión exhaustiva se puede ver el *Informe del Decenio Internacional para Reducción de Desastres (Living with Risk).* http://ww.unisdr.org	Recopilación de todas las iniciativas internacionales, con especial referencia a la ONU, que tienen que ver con desastres naturales y tecnológicos.
ONU **Asamblea General**	Resolución A/RES/60/1 Parágrafo 139 (2005). http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html	La Resolución incluye el concepto «responsabilidad de proteger», que, aunque debe ser concretado en el futuro, deberá tener una importancia crucial para la protección de civiles y la AH. Los documentos previos a esta Resolución fueron la base de este concepto.
ONU **Consejo de Seguridad**	Resoluciones de los capítulos VI y VII de la Carta que habilitan Operaciones de Paz. En ocasiones, incluyen dentro del mandato cuestiones vinculadas o que afectan a la AH.	Desde mediados de los años noventa, numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) incluyen referencias a las cuestiones humanitarias y, especialmente, al papel de las Fuerzas de Paz (cascos azules) en las llamadas Misiones integradas.
ONU. OCHA	Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil en socorro en los desastres (1994), *Oslo Guidelines.* http://ochaonline.un.org	Propone líneas directrices para este uso, como el que sea el último recurso, el que se respeten los principios humanitarios y la Resolución 46/282, el control civil y el que no suponga coste.
	Directrices sobre el uso de medios militares y de defensa civil para el apoyo a las Naciones Unidas en emergencias complejas (2003). http://ochaonline.un.org	Refuerza las Directrices de Oslo y las concreta para el caso de los conflictos armados y las llamadas «emergencias complejas». Una versión revisada de las Directrices ha sido aprobada en noviembre de 2006.

(Continúa)

(Continúa)

ONU. OCHA. IASC	Documento de Referencia del IASC sobre la relación cívico-militar en emergencias complejas (2004). http://www.humanitarianinfo.org/iasc	Completa las Directrices de Oslo y las concreta desde la perspectiva de las organizaciones humanitarias civiles.
Organización Mundial de Aduanas	Convención revisada sobre la simplificación y armonización de los regímenes Aduaneros (1973) (Convención de Kyoto), Anexo específico F.5. La misma, pero del 1999, Anexo específico J, capítulo 5. Convenio aduanero sobre el Carné de la A.T.A. para la entrada temporal de bienes, 1961. (Convenio A.T.A)	Dada la importancia de los trámites aduaneros en la asistencia a desastres, existen numerosas normas y acuerdos. Acuerdo Mundial de Aduanas (Organización Mundial de Aduanas y OCHA, 1996). Acuerdo Modelo sobre Facilitación en Aduana.
Organización Mundial de Aduanas	Convenio sobre la admisión temporal. (Convenio de Estambul) 1990: Anexo B9 sobre bienes de socorro. http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html	
Unión Internacional para las Telecomunicaciones (UIT)	Declaración de Tampere http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html	La Convención de Tampere ofrece el marco para la utilización de las comunicaciones en la asistencia humanitaria internacional: ▪ Suprime las barreras reglamentarias. ▪ Protege a los proveedores de asistencia en telecomunicaciones y preserva al mismo. tiempo los intereses del país huésped.
Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG	Código de Conducta de la Cruz Roja y las ONG para el Socorro en casos de desastres (1994) conocido como «Código para la Ayuda Humanitaria». http://www.icrc.org	Propone un decálogo de principios que refuerza los valores humanitarios «clásicos» de imparcialidad o independencia, y aborda también cuestiones con vistas al desarrollo, como la lucha contra la vulnerabilidad, la participación de los beneficiarios o la rendición de cuentas ante los beneficiarios.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL COMPLEMENTARIO		
Organización	**Documento**	**Contenido y relevancia**
OCHA, Agencias ONU, ONG y países donantes	Proyecto Esfera (*Sphere Project)* (1997). http://www.sphereproject.org	Iniciativa con dos componentes: ▪ La Carta Humanitaria es un recordatorio del marco jurídico que regula la AH (DIH, derecho de los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos). ▪ Las normas mínimas para el trabajo humanitario en los sectores clave (agua y saneamiento, salud, cobijo, nutrición) así como cuestiones transversales de protección, género, etcétera.
ONU, redes de ONG y algunos Estados	Declaración de Madrid (1995)	Pretendía establecer unos principios comunes a un conjunto de actores humanitarios de diverso tipo. Algunas de sus propuestas han sido retomadas por la GHD.
OCDE **http://www.ocde.org**	Recomendación del CAD aprobada en su Reunión de Alto Nivel del 25 y 26 de abril de 2001. http://www.oecd.org/cad/deliement	La Recomendación del CAD/OCDE es ir disminuyendo la AOD ligada dirigida a los países menos desarrollados.
	Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (1992) *Ex Ante Guidance Gained Under the "Helsinki" Tied Aid Disciplines* (revisado 2003). http://www.esteri.it/doc/exanteguidance.pdf	En febrero de 1992, la OCDE anunciaba una nueva reglamentación sobre la ayuda ligada (créditos), la llamada *Helsinki Package,* cuyo propósito fue limitar distorsiones en la ayuda y el comercio, y orientarla a recursos externos imprescindibles para proyectos y países con poco o ningún acceso al mercado financiero. Según estas reglas la ayuda ligada se limitaría a proyectos relevantes para el desarrollo, pero comercialmente inviables, es decir, para aquellos que deberían ser financiados comercialmente y permitieran el desarrollo. Estas reglas fueron revisadas en 2003, y se puso énfasis especial en la adecuación de la ayuda ligada a las posibilidades y necesidades reales del país receptor en el marco de proyectos justificados, así como a la calidad y pertinencia de los recursos provistos con este instrumento.

(Continúa)

(Continúa)

OTAN **http://www.nato.int**	Tratado de Washington (1949) Concepto Estratégico (1999)	Las Partes se comprometen a fomentar las condiciones necesarias para la estabilidad y el bienestar (art. 2). Subraya la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de NNUU en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales (art.7). Subraya, como una de sus tareas fundamentales de seguridad, la gestión de crisis, contribuyendo a la prevención de conflictos y desarrollando Operaciones de Respuesta a Crisis, entre las que se incluyen las misiones de ayuda humanitaria.

I.2. Marco normativo nacional

A continuación se recoge la normativa y los acuerdos prioritarios para la cooperación al desarrollo en general, y para el sector humanitario en particular, establecidos en el ámbito nacional.

a. Marco normativo nacional prioritario y específico sobre cooperación al desarrollo y acción humanitaria

MARCO NORMATIVO ESTATAL BASICO (NORMAS, CONVENIOS O ACUERDOS PRIORITARIOS PARA LA AH ESPAÑOLA)		
Organismo más implicado	**Documento**	**Contenido y relevancia para el sector**
Congreso de los Diputados **http://www.congreso.es/**	Constitución española (1978). http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm	En el *Preámbulo,* la nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra […]. La Constitución establece los principios y valores democráticos que han de estar presentes en la Cooperación Exterior Española..
MAEC **http://www.mae.es/es/home**	Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID, artículo 12, referido a ayuda humanitaria). http://www.aeci.es/4-Legislacion/ley_cooperacion/1exposicion.html Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (especialmente el capítulo 6.3, referido a la AH). http://www.mae.es/es/Menu Ppal/	La LCID, establece los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, entre ellos la AH. Establece el principio de coherencia de políticas (artículo 4), así como la unidad de acción exterior y el papel del MAEC en la dirección de la política de cooperación internacional al desarrollo y en la coordinación de otros ministerios (artículos 17). El Plan Director 2005-2008 es el elemento básico de planificación cuatrienal que determina las líneas generales y directrices básicas, señalando objetivos y prioridades, y avanzando los recursos presupuestarios indicativos para este periodo. El Plan Director 2005-2008 se integra en un ciclo de planificación que se completa con la elaboración y revisión de:

(Continúa)

(Continúa)

MAEC **http://www.mae.es/es/home**	■ Documentos de Estrategias Sectoriales (DES). ■ Documentos de Estrategia Geográfica (DEG). ■ Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).	1. Las estrategias sectoriales determinan: el marco normativo, institucional y teórico; las líneas, objetivos y actuaciones estratégicas prioritarias; las pautas de actuación; el marco geográfico y las líneas directrices para la evaluación y seguimiento de cada estrategia. 2. Las estrategias de planificación geográfica (DEP, y PAE para los Países Preferentes y de Atención Especial) determinan el ámbito y alcance de la negociación de las Comisiones Mixtas, definen el marco para la planificación operativa en cada país y contribuyen a la elaboración de los PACI. 3. Los PACI recogen el plan operativo y presupuestario anual para los distintos sectores.
Ministerio de Defensa **http://www.mde.es**	Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional. www.mde.es/descarga/LDN.pdf	En su artículo 15.2 la Ley de Defensa Nacional dice que las Fuerzas Armadas *"contribuyen militarmente a la seguridad y la defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria"*. El artículo 19 fija las condiciones para su despliegue en el exterior.

b. Marco normativo estatal relevante para acción humanitaria

A continuación se recoge la normativa y los acuerdos prioritarios para la AH establecidos en el ámbito del Estado español.

MARCO NORMATIVO ESTATAL RELEVANTE PARA LA AH		
Organismo	**Documento**	**Contenido y relevancia para el sector**
MAEC **http://www.mae.es/es/home**	Documentos de Estrategia Sectorial	Establece para cada sector: el marco normativo, institucional y teórico; las líneas, objetivos y actuaciones estratégicas prioritarias; las pautas de actuación; el marco geográfico, y las líneas directrices para la evaluación y seguimiento de las Estrategias. En los documentos de planificación sectorial y geográfica hay o puede haber referencias a cuestiones de emergencia y humanitarias en general.
Comisión Interministerial para Coordinar Planes de AH en el exterior	Real Decreto 810/1999, de 14 de mayo, adscritas al MAEC. Modificada por Real Decreto 291/2003, de 7 de marzo.	Poco utilizada en la práctica.

(Continúa)

(Continúa)

Ministerio del Interior. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Unidades de Apoyo ante Desastres. **http://www.proteccioncivil.org/uads/index.htm**	Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio. Modificado por el Real Decreto 285/2006, de 10 de marzo.	Pendientes de desarrollo y aplicación, ha sido poco utilizada en los últimos tiempos.

c. Marco normativo de las Comunidades Autónomas y entes locales

La AH aparece tratada de modo muy diverso en las leyes de cooperación y planes estratégicos de las CCAA. En los casos en que no existen aún dichas leyes o planes, la AH, especialmente en su componente "emergencista", suele ser uno de los sectores prioritarios en las convocatorias de proyectos y en la acción directa de las CCAA.

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH[0]	
Comunidad Autónoma	**Normativa básica y desarrollo normativo**
Andalucía	▪ Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.juntadeandalucia.es/SP/AJ/CDA/Ficheros/Leyes/Ley_14-2003.pdf Artículo 3. Objetivos. d) Fomentar la acción humanitaria. Artículo 8. Instrumentos y articulación de la cooperación internacional para el desarrollo. b) Cooperación económica en condiciones no reembolsables, mediante la concesión de ayudas a proyectos de acción humanitaria, rehabilitación y desarrollo. ▪ Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Aragón	▪ Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo. http://www.unizar.es/websolidaria/legislacion/LEY%2010.pdf. Artículo 5. Modalidades de la cooperación para el desarrollo. c) Ayudas de emergencia y humanitaria. Artículo 19. Recursos financieros. 3. En la distribución de los créditos presupuestarios se priorizarán los proyectos de desarrollo, garantizándose que las acciones de ayuda humanitaria no superen el diez por ciento del total. ▪ I Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2004-2007). http://portal.aragob.es/servlet.

(Continúa)

[30] Las referencias sobre CCAA se incorporan en la fecha de publicación de esta Estrategia (2006), por lo que no puede incluirse el ulterior desarrollo normativo. En cualquier caso, en la edición final de la Estrategia de AH, estas referencias podrán ir en Anexos.

(Continúa)

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH [30]	
Aragón	6. Prioridades sectoriales – El apoyo a los procesos de pacificación y reconstrucción del tejido social. [...] Asimismo, la vinculación de la ayuda de emergencia y humanitaria aragonesa a posteriores actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, facilita el proceso de pacificación y la reconstrucción del tejido social. 7. Principales instrumentos La política de cooperación para el desarrollo se lleva a cabo a través de los siguientes instrumentos: – Ayudas de emergencia y humanitaria. [...] La ayuda de emergencia y humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, comenzando a ayudarlas a alcanzar un grado mínimo de autosuficiencia. – Ayudas a la formación de cooperantes y voluntarios aragoneses que colaboren en programas de desarrollo. [...] Sus objetivos son: a) Propiciar la incorporación de recursos humanos adecuados a las necesidades de los países más desfavorecidos dentro de la realización de proyectos/programas de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, así como a labores de sensibilización. 8. Principales socios – Administraciones Públicas. [...] Las relaciones de colaboración técnica mantenidas [...] entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza [...]. El objeto del citado Convenio es: [...] la ejecución de acciones de ayuda humanitaria y emergencia en zonas del Sur especialmente afectadas; [...] – Los organismos internacionales. La Unión Europea es el principal agente de cooperación para el desarrollo y el más grande del mundo en el ámbito de la ayuda humanitaria. 9. Marco presupuestario La distribución por instrumentos de la cooperación para el desarrollo del Gobierno de Aragón se estima en los siguientes porcentajes: – 10% para ayudas de emergencia y humanitaria. ▪ Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2005. http://benasque.aragob.es. ▪ Decreto 164/2004, de 6 de julio. Reglamento del régimen jurídico de las ayudas y de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones en materia de Cooperación para el Desarrollo. ▪ Decreto 11/2002, de 22 de enero, Reglamento del Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH [30]	
Asturias	■ Decreto 204/2003, de 2 de octubre, de atribuciones, organización y funcionamiento de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo. http://www.etsimo.uniovi.es/bopa/2003/10/12949_01.htm. ■ Plan Cuatrienal de la Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007 (anteproyecto). En él se hacen referencias a un Programa de Acción Humanitaria. Este programa contempla las siguientes modalidades de ayuda: – Seguridad alimentaria... – Ayuda Humanitaria, que contempla la ayuda a poblaciones en situación de emergencia como consecuencia de catástrofes naturales, conflictos crónicos o guerras, epidemias y pandemias, a través de la dotación de: • Ayuda a Refugiados y Desplazados. • Ayuda para la Rehabilitación y la reconstrucción, con el objetivo de ayudar a las poblaciones afectadas a sentar las bases de un desarrollo futuro.
Baleares	■ Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. http://www.todalaley.com/mostrarLey1636p1tn.htm. Artículo 18. Instrumentos de la cooperación para el desarrollo. e) Ayuda humanitaria. Artículo 19. Definición de los instrumentos de cooperación para el desarrollo. 5. La acción humanitaria es la que tiene como objetivo primordial la preservación de la vida de las poblaciones vulnerables, que reconoce la dignidad y los derechos de todo ser humano, y que se define a través de dos tipos de acciones complementarias: […] ■ Decreto 1/2006, de 13 de enero, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo de las Illes Balears.
Canarias	En elaboración (antes se constituirá el Consejo canario de Cooperación al Desarrollo): ■ Ley de Cooperación Canaria. ■ Plan Director.
Cantabria	No tiene normativa de orden superior por el momento. Hay convocatorias anuales de subvenciones: ■ Orden REL 20/2005, de 8 de abril. Se aprueban las bases generales y se convocan ayudas en materia de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad con los Países Empobrecidos. http://www.astillero.com/adl/ficheros. No se hace mención expresa en el documento a temas de AH.

(Continúa)

(Continúa)

Castilla-La Mancha	■ Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación internacional para el Desarrollo. http://www.todalaley.com/sumario-del-diario-oficial-de-castilla-la-mancha-DOCM-28-02-2003-p1.htm. Artículo 2. Principios inspiradores Esta ley expresa la solidaridad de Castilla-La Mancha con los más desfavorecidos que viven en los países en vías de desarrollo, y además de los previstos en la legislación estatal tiene como principios inspiradores la igualdad de todos los seres humanos en dignidad y derechos, así como la obligación de ayudarse mutuamente. Artículo 5. Modalidades 1. Cooperación Directa. «…se consideran líneas de cooperación directa aquellas actuaciones que propicien la participación de agentes locales de desarrollo y movimientos sociales». – Acción humanitaria en situaciones de emergencia. – Protección civil. ■ Decreto 247/2004, de 31 de agosto, de organización, composición y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo.
Castilla y León	■ Anteproyecto de Ley reguladora de la Cooperación al Desarrollo en Castilla y León. ■ Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. ■ Decreto 4/2004, de 8 de enero, por el que se modifica el Decreto 267/2000, de 1 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. http://www.todalaley.com/sumario-del-boletin-oficial-de-castilla-y-leon-BOCYL-14-01-2004-p1.htm. ■ Decreto 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León. http://sid.usal.es/. 09: Cooperación al desarrollo Actuaciones: 06. Avanzar en el perfeccionamiento de las líneas de subvenciones existentes para proyectos de cooperación, sensibilización o educación al desarrollo y las ayudas de emergencia.
Cataluña	■ Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación. http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml. Artículo 10. Enumeración de los instrumentos c) La ayuda humanitaria general y la ayuda humanitaria de emergencia. Artículo 13. La ayuda humanitaria: general y de emergencia 1. La ayuda humanitaria general comprende: [...] 2. La ayuda humanitaria de emergencia comprende: [...] 3. Las previsiones de la ayuda humanitaria de emergencia han de tener una partida específica en los presupuestos de la Generalidad. 4. La ayuda humanitaria de la Generalidad se ha de coordinar con la de los otros donantes y ha de ser coherente con las prioridades y la asignación de tareas establecidas por la planificación estratégica de la ayuda global. ■ Decreto 201/1995, de 11 de julio de Creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo. http://www.gencat.net/diari_c/3551/01361125.htm. ■ Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006. http://www.gencat.net/diari_c/3872/03071098.htm.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH [30]	
Cataluña	I. Las singularidades de la cooperación al desarrollo desde la Generalidad. [...] Una partida de ayuda humanitaria de emergencia, independiente, ampliable y revisable anualmente. 1. Concentración sectorial de la cooperación catalana al desarrollo. Por eso se propone concentrar los recursos que constituyen el presupuesto ordinario para la consecución de doce objetivos estratégicos, los nueve primeros de los cuales corresponden a desarrollo; el décimo, a ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia, [...] Ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia 7-10%. B. Objetivo estratégico de ayuda humanitaria general y ayuda humanitaria de emergencia. [...] Para alcanzar este objetivo estratégico se ha de crear una partida específica de ayuda humanitaria de emergencia y ha de establecerse un protocolo de coordinación de los esfuerzos de las distintas administraciones públicas y de la sociedad civil.I IV. Fortalecimiento de las capacidades de la Generalidad. A. Recursos financieros. Los planes anuales y los presupuestos de la Generalidad de cada año han de incluir una partida presupuestaria específica para la ayuda humanitaria de emergencia, [...] ▪ Planes Anuales. http://www.todalaley.com/sumario-del-diario-oficial-de-la-generalidad-de-cataluna-DOGC-13-07-2005-p1.htm. Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. En ella hay un área de construcción de la paz y acción humanitaria. Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia. Decreto 179/2005, de 30 de agosto. En diciembre de 2006 se crea la Secretaría de Asuntos Exteriores que sustituye a la de Relaciones Internacionales y a la que se adscriben la Dirección General de Cooperación y Acción Humanitaria y la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.
Extremadura	▪ Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ex-l1-2003.html. Artículo 3. Áreas preferentes de actuación. 4. Las áreas de actuación preferente de la Comunidad Autónoma de Extremadura [...]: j) Atender, en coordinación con las distintas administraciones, las situaciones de emergencia en aquellos países que requieran de una cooperación externa, mediante la prestación de ayuda humanitaria. Artículo 5. Instrumentos de la cooperación para el desarrollo. 3. Cooperación Socio-Laboral. a) Ayuda humanitaria, tanto alimentaria como de emergencia, con el objetivo de salvar vidas humanas amenazadas o prestar ayuda inmediata a los refugiados y desplazados por catástrofes naturales, conflictos o guerras, así como a los países receptores de refugiados. Artículo 11. La Consejería competente en materia de cooperación para el desarrollo. c) La aprobación de las ayudas de cooperación humanitaria y de emergencia. ▪ Plan Director 2004–2007. 0. INTRODUCCIÓN: La cooperación extremeña […] Del mismo modo que se viene reclamando desde hace años la participación de las CCAA en los Comités de Expertos y en alguno de los Consejos de la Comisión Europea, entre ellos los relacionados con la cooperación y la ayuda humanitaria, [...]

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH	
Extremadura	2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Realizaremos intervenciones destinadas a atender, buscando la mayor coordinación posible en cada caso, aquellas situaciones de emergencia que demanden una intervención externa, mediante la prestación de ayuda humanitaria, bien directamente o a través de organizaciones e instituciones especializadas. 3.3. La ayuda humanitaria y de emergencia El objetivo final de estas modalidades es salvar vidas humanas amenazadas o prestar ayuda inmediata a los refugiados y desplazados por catástrofes naturales o conflictos provocados por el hombre. [...] [...] Los elementos básicos que se tendrán en cuenta serán los siguientes: – La necesidad de intervención humanitaria en zonas que, por su inestabilidad e inseguridad crónicas, imposibilitan la aplicación de los criterios de desarrollo. Como ya se ha expresado, las ayudas humanitarias y de emergencia son un instrumento al servicio del derecho a la vida y a la dignidad humana. 3.6. La evaluación y el seguimiento [...] Las intervenciones humanitarias y de emergencia serán valoradas por la Comisión de Valoración y Evaluación, dándose conocimiento al Consejo Asesor con posterioridad. ▪ Planes Anuales. http://www.unex.es/unex/oficinas/cooperacion/archivos/ficheros.
Galicia	▪ Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ga-l3-2003.html. «... Hay que combinar los programas de desarrollo y ayuda humanitaria con la incidencia sobre las instituciones políticas y sociales para conseguir un mejor gobierno de la globalización, del mundo, un reparto más justo de los recursos mundiales y un desarrollo más equitativo». Artículo 2. Objetivos de la cooperación para el desarrollo. Atender a las situaciones de emergencia de las poblaciones más desfavorecidas que requieran de la cooperación externa, tanto mediante ayuda humanitaria como mediante acciones dirigidas a la reconstrucción y al restablecimiento institucional. Artículo 12. Instrumentos de la cooperación para el desarrollo Ayuda humanitaria y de emergencia. Artículo 13. Definición de los instrumentos de cooperación y medios para hacerlos efectivos. La ayuda humanitaria consiste en acciones de asistencia, socorro, protección y reconstrucción a favor de las poblaciones, teniendo especialmente en cuenta situaciones agravadas por catástrofes naturales o provocadas por conflictos armados, así como en la contribución a la supervivencia de las poblaciones vulnerables y su protección, como reconocimiento de la dignidad y derechos intrínsecos a las mismas. La ayuda de emergencia consiste en dar respuesta inmediata a las necesidades más urgentes de la población afectada por una situación de catástrofe. ▪ Decreto 326/2004, de 29 de diciembre, por el que se regulan los órganos de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación para el desarrollo y por el que se crea el Registro Gallego de Agentes de Cooperación para el Desarrollo. ▪ Plan Director de la Cooperación Gallega 2006-2009 (en elaboración).

(Continúa)

(Continúa)

La Rioja	■ Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo. http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/lr-l4-2002.html. Artículo 3. Objetivos. c) Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria eficaces. Artículo 11. Modalidades de la cooperación para el desarrollo. 2.c) Ayuda humanitaria y de emergencia. Artículo 12. Áreas de acción. b) Programas y proyectos de ayuda humanitaria orientada a la asistencia y rehabilitación de poblaciones en situación de emergencia o de grave e inminente riesgo, […] Artículo 15. Ayuda humanitaria y ayuda de emergencia. 1. La ayuda humanitaria consiste en: a) La ayuda para la rehabilitación y la reconstrucción […] b) La prevención de los desastres originados por causas naturales […] ■ I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008. http://www.larioja.org/web/centrales/riojaexterior/plan_desarrollo.htm. Una cooperación de calidad. […] Algunas de las medidas propuestas en este sentido: – Creación del Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia. Modalidades de Cooperación. 3. Actuaciones de ayuda humanitaria y de emergencia. La Ayuda humanitaria es un método de intervención necesario en determinadas ocasiones caracterizadas por la urgencia de la intervención para cubrir necesidades básicas que se han visto mermadas de forma drástica a consecuencia de catástrofes naturales o de conflictos de origen humano. Orden de Ayuda Humanitaria y de emergencia. Se reformará la actual Orden 13/2000, de Ayuda Humanitaria, que supuso un importante avance en la gestión de las subvenciones, al ser una Orden abierta, no sujeta a plazos y que permite adaptarse de forma ágil a las imprevisibles situaciones que generan situaciones de emergencia humanitaria.
Madrid	■ Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación. http://www.madrid.org/cm_cooperacion//leyes/. Artículo 11. La Consejería Competente en materia de cooperación para el desarrollo. 2. Son competencias específicas de la Consejería competente en materia de cooperación para el desarrollo, a través de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado, sin perjuicio de las que pudieran atribuirle otras disposiciones: c) La aprobación de las ayudas a la cooperación humanitaria y de emergencia. ■ Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2008). http://www.madrid.org/cm_cooperacion//Planes/. 3.4. Acción humanitaria Objetivo estratégico: Se habrá contribuido eficazmente a prevenir y paliar las catástrofes humanitarias, cooperando en aquellos puntos donde más urgente sea y buscando el fortalecimiento de las capacidades de las poblaciones locales para sus propias respuestas ante posibles crisis naturales o provocadas por el hombre.

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH	
Madrid	3.4.1. Marco de actuación La Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid recoge la ayuda humanitaria como instrumento al servicio del derecho a la vida y a la dignidad humana en condiciones de riesgo y amenaza. 3.4.2. Criterios de actuación Con carácter general, las acciones de ayuda humanitaria emprendidas por la Comunidad de Madrid se caracterizarán por: […] 3.4.3. Líneas de actuación La Acción Humanitaria emprendida por la Comunidad de Madrid en el presente Plan General aunque dirigida principalmente a paliar los efectos de las Emergencias tanto de carácter súbito como de larga duración apuesta por un enfoque integral en sus Líneas de actuación añadiendo estrategias de intervención en la Cooperación en el Sur a través de los sectores prioritarios de actuación y de las prioridades transversales y temáticas específicas en el campo de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo. 4.1.2. Cooperación directa Convenios de colaboración. Existirán convenios en los tres ámbitos de acción de la cooperación de la Comunidad de Madrid expuestos en el presente Plan General, y en relación con diversos agentes implicados en la misma: cooperación con el Sur, educación para el desarrollo y ayuda humanitaria. 4.4.2 Coordinación 4.4.2.2. Coordinación con otros actores […]También será muy importante la coordinación de las acciones humanitarias dentro de los protocolos y procesos impulsados por ECHO. 6. Presupuesto – Por ámbitos de actuación y en relación con el presupuesto anual total, se tenderá a destinar un mínimo del […] 7% a ayuda humanitaria, […] 6.4. Presupuestos por ámbitos y modalidades / instrumentos Ayuda humanitaria: Se canalizará fundamentalmente mediante ONGD, a través de cooperación directa –acuerdos marco y convenios con ONGD y otras aportaciones.
Murcia	▪ Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. ▪ Plan Director Regional de la Cooperación en la Región de Murcia (en elaboración). Su aprobación estará condicionada por la de la Ley de Cooperación. ▪ Orden de 14 de abril de 2005, de la Secretaría General de la Presidencia y relaciones externas, por la que se establecen las Bases reguladoras de las subvenciones a ONGD para la ejecución de proyectos de ayuda de emergencia. […] Estas crisis determinan la necesidad de actuar con rapidez y agilidad mediante ayudas de emergencia o acciones humanitarias que atenúen sus efectos sobre la población afectada. Artículo 1. Objeto de la convocatoria 1. La presente Orden establece el régimen jurídico de concesión y convoca subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a financiar proyectos de ayuda de emergencia, que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y otras entidades.

(Continúa)

Murcia	2. A efectos de la presente convocatoria, la ayuda de emergencia consiste en actuaciones coyunturales de acción humanitaria (independiente, neutral e imparcial), destinadas a cubrir las necesidades básicas del ser humano, derivadas de una grave crisis provocada por catástrofes naturales o causadas por el hombre, o por conflictos bélicos. En este sentido se aplicará la clasificación de sectores del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que incluye dentro de la ayuda de emergencia: ayuda alimentaria de emergencia, ayuda de emergencia/catástrofes y ayuda a refugiados en el país beneficiario. Artículo 11. Criterios de valoración Coherencia entre objetivos, resultados y actividades. En especial se tendrán en cuenta las directrices que establece la OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) para respuesta en situaciones de desastre. De 0 a 5
Navarra	▪ Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo. http://www.cfnavarra.es/bon/013/01316001.htm. El Capítulo IV está dedicado a la determinación de las áreas de acción (programas y proyectos de cooperación al desarrollo en sentido estricto, ayuda humanitaria de emergencia […]). Artículo 2. Objetivos de la cooperación. e) Colaborar en la atención de las situaciones de emergencia, mediante ayuda humanitaria, que se presenten en los países en desarrollo. Artículo 13. Áreas de Acción. b) Programas y proyectos de ayuda humanitaria orientada a la asistencia y rehabilitación de poblaciones en situación de emergencia o de grave e inminente riesgo, bien a consecuencia de catástrofes naturales o de conflictos de origen humano. La ayuda humanitaria, además, tiene como objetivo preservar la vida de las poblaciones vulnerables, reconociendo que todo ser humano tiene dignidad y derechos que le otorgan una capacidad de elección. La ayuda humanitaria tiene como objetivos inseparables la asistencia, la protección y la prevención. Artículo 20. Condiciones para actuar en el ámbito de la cooperación al desarrollo en Navarra. c) Carecer de ánimo de lucro. [...] En cualquier caso, todo ingreso obtenido en dichas actuaciones deberá ser contabilizado con total transparencia y reinvertido en actividades de desarrollo, ayuda humanitaria [...] ▪ Decreto Foral 100/2002, de 13 de mayo, por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo. ▪ Órdenes Forales anuales de convocatoria de subvenciones. ▪ Programa de Cooperación Internacional al Desarrollo y objetivos 2004. ▪ I Plan Director de la Cooperación Navarra (en elaboración).

(Continúa)

(Continúa)

MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO BÁSICO RELEVANTE PARA LA AH	
País Vasco	■ Proyecto de ley vasca de cooperación para el desarrollo. Artículo 5. Prioridades sectoriales h. La acción humanitaria y de emergencia. Artículo 6. Prioridades geográficas c. Zonas en conflicto y en situación de emergencia humanitaria. Artículo 20. La acción humanitaria 1. Se entiende por acción humanitaria el conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de desastres, o a poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema, orientadas a garantizar su subsistencia, proteger sus derechos, defender su dignidad y sentar las bases de su posterior desarrollo. 2. Las ayudas alimentaria y sanitaria, la asistencia a refugiados y desplazados internos por motivo de conflictos armados o de guerras, y también de catástrofes naturales cuando su situación se prolonga en el tiempo, la prevención de desastres, la denuncia de violaciones de los derechos humanos asociada habitualmente a estos colectivos, y los proyectos de defensa de los mismos, constituyen así mismo acción humanitaria. Artículo 21. La ayuda humanitaria de emergencia 1. Se entiende por ayuda humanitaria de emergencia la ayuda inmediata respecto de una situación de desastre motivada por catástrofes naturales o conflictos armados, que con el fin de salvar vidas humanas provee a una población de bienes y servicios esenciales para su supervivencia inmediata: atención sanitaria, refugio y alimentación. 2. La ayuda humanitaria de emergencia, además de la financiación pública que resulte disponible, podrá contar con financiación obtenida mediante la provisión de fondos específicos abiertos a la participación de la sociedad vasca que desee colaborar con iniciativas de ayuda de emergencia determinadas. 3. La ayuda humanitaria de emergencia será coordinada por el Gobierno Vasco, con el concurso del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo a través de una comisión creada al efecto en su seno. ■ Borrador del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008. El País vasco fue la primera Comunidad Autónoma que elaboró unas propuestas de trabajo de AH y segregó las convocatorias de proyectos en este ámbito desde el año 2003. Tiene previsto elaborar un Plan Director de Acción Humanitaria distinto del de Cooperación al Desarrollo. Decreto 70/2005, de 5 de abril, por el que se regulan y convocan ayudas a proyectos con cargo al fondo de cooperación al desarrollo para el ejercicio 2005. Artículo 36. Requisitos de los proyectos. 1. Para tener acceso a la subvención, los proyectos presentados deberán cumplir los siguientes requisitos: c) Ser presentados por una organización con experiencia en el campo de la acción humanitaria, así como con capacidad técnica y logística para llevarlo a cabo. d) Respetar y observar los principios humanitarios, […]

(Continúa)

País Vasco	2. Asimismo, se valorará positivamente que los proyectos de acción humanitaria cumplan los siguientes requisitos: […] Artículo 37. Abono de las ayudas a acciones humanitarias. Anexo IV Criterios de selección aplicables a las ayudas a acciones humanitarias 4. Disposición para actuar siguiendo los principios humanitarios, como la imparcialidad e independencia: 2 puntos. 1. Base social y experiencia en acciones de sensibilización en acción humanitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco: 3 puntos. 5. Adhesión a los principios y estándares humanitarios: 2 puntos.
Valencia	▪ Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007. http://www.pre.gva.es/cdre/cooperacion/cas/legislacion.html. 5.2.2. Protección de las personas más vulnerables. Infancia: – Contribuirá, a través del Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Comunidad Valenciana, a paliar las necesidades de los niños y de los jóvenes en situaciones de guerra y desastres naturales. Refugiados y desplazados: Los numerosos conflictos civiles y la prolongada inestabilidad política han provocado el desplazamiento forzoso de casi cuarenta millones de personas en todo el mundo en los últimos años; […] La Generalitat Valenciana, como impulsora del Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Comunidad Valenciana, coordinará la provisión de la ayuda humanitaria a las poblaciones más vulnerables de forma rápida y eficaz. 5.2.5. Conflictos y cultura de paz. – Apoyar las medidas conjuntas de ayuda de emergencia y de intervenciones humanitarias en situaciones de crisis. 5.4.4 De Ayuda Humanitaria y de Emergencia. Partiendo de la estrecha colaboración y coordinación con los dispositivos y actuaciones de la AECI y de la Cooperación Española sobre el terreno, las intervenciones de la Generalitat Valenciana en esta materia se enmarcan dentro del Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Comunidad Valenciana, que tiene por objeto coordinar esfuerzos y concentrar recursos para lograr la efectividad de las ayudas que se presten. 7. Previsión presupuestaria Este impulso permitirá considerar nuestro modelo de cooperación como expresión solidaria de la sociedad valenciana, al posibilitar el acceso a las ayudas públicas de un mayor número de ONGD, mediante el incremento de las cantidades destinadas a las convocatorias de proyectos de desarrollo y sensibilización, sin menoscabo de las políticas de apoyo a proyectos de acción institucional, humanitaria y de emergencia. ▪ Planes Anuales de Cooperación para el Desarrollo. http://www.pre.gva.es/cdre/cooperacion/cas/doc/2004/legislacion/PlanCooperacionDesarrolloGV2005.pdf.

Por su parte, un gran número de administraciones locales (ayuntamientos) disponen también de convocatorias periódicas para la financiación de proyectos en las que se incluye la AH. Junto a estas administraciones, es cada vez mayor la dedicación de fondos para emergencias por parte de los fondos de cooperación o solidaridad existentes en muchas CCAA en las que a las corporaciones locales se suman las Diputaciones provinciales y otros actores.



II. Marco institucional

II.1. Marco institucional internacional y regional 81
II.1.1. Organismos de coordinación directa 81
II.1.1 Organismos de coordinación complementaria 85
II.2. Marco institucional nacional 87
II.2.1. Organismos de coordinación directa 87
II.2.2. Organismos de coordinación complementaria 89
II.2.3. Marco institucional estatal específico del sector humanitario 90
II.2.4. Marco institucional autonómico 90



II. Marco institucional

La AH, para ser eficaz, requiere procesos de coordinación y armonización que desempeñan una serie de organismos, mecanismos y/o actores internacionales, nacionales y autonómicos. Éstos pueden tener para ello un mandato efectivo o formal, y pueden ejercer dos tipos de funciones generales:

- **Coordinación directa:** aquellos organismos o actores que participan y con quienes se coordinan directamente las actividades que define la Estrategia de AH.
- **Armonización y coordinación indirecta:** aquellas agencias que están especializadas o trabajando sectorialmente en el tema, con quienes se trataría de establecer o fortalecer un proceso de armonización que reduzca la duplicidad de esfuerzos y establezca las sinergias favorables para la AH.

En las tablas siguientes se presentan estos organismos —tanto de ámbito internacional como nacional— con sus correspondientes funciones.

II.1. Marco institucional internacional y regional

II.1.1. Organismos de coordinación directa

Se trata de aquellas instituciones, de ámbito internacional o regional, que tienen mandato específico en AH.

a. Ámbito mundial

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO MUNDIAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
OCHA **http://** **ochaonline.un.org** **www.reliefweb.int**	Coordinación de la respuesta humanitaria del sistema de la ONU e impulso de la coordinación con otros donantes y deseablemente con las ONG.	Desde su creación como DHA en 1991 y posterior trasformación en 1997, la OCHA tiene el mandato de impulsar la coordinación de la respuesta humanitaria. Desde la perspectiva operativa a través del CAP y de los CHAP o de los llamamientos *flash* para emergencias súbitas. Desde la perspectiva financiera a través del CERF. Para la relación con otros actores y la coordinación estratégica el IASC en el que también están representados otros organismos de la ONU, otros multilaterales no ONU, como la (OIM), el CICR y las redes de ONG.
ACNUR. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados **www.unhcr.org**	Atención a los refugiados: protección y asistencia.	Creada en 1950 por la Asamblea General, es la agencia líder cuantitativamente en la prestación de asistencia y protección a refugiados y, en menor medida, a otros colectivos como los desplazados internos. Se calcula que unos 20 millones de personas estarían bajo su incumbencia. Es la agencia de la ONU que gestiona el mayor volumen de ayuda humanitaria. En la ejecución de sus proyectos trabaja con *implementing partners* como las ONG.

(Continúa)

(Continúa)

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO MUNDIAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
IASC **http://www.humanitarianinfo.org/iasc/**	Organismo creado por la Resolución 46/182 para la coordinación entre las agencias de ONU y las redes de ONG y/u otras agencias humanitarias no pertenecientes a la ONU.	Foro de diálogo y de elaboración de directrices en cuestiones estratégicas importantes para la AH.
DPKO. Departamento de Operaciones de Paz de la ONU **http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp** **http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/**	Dado que algunas de las operaciones de paz tienen mandatos vinculados a la AH, el DPKO desempeña un papel importante en algunas situaciones.	Tras el "Informe Brahimi" sobre las operaciones de paz, algunas de ellas han incluido cuestiones humanitarias dentro de lo que se ha dado en llamar el «enfoque de la coherencia» o enfoque integrado en operaciones complejas.
OACDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos **http://www.ohchr.org/spanish/index.htm**	Entre otros, la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas muchas de ellas en contextos humanitarios.	Junto con el recientemente creado Consejo de Derechos Humanos son los pilares básicos del sistema de protección de los derechos humanos en la ONU.
PMA **http://www.wfp.org/spanish**	Especializado en la ayuda alimentaria especialmente en emergencias.	Dado que muchas de las crisis tienen un componente alimentario, su relevancia cuantitativa y cualitativa es muy grande.
Otras agencias de la ONU	Un gran número de agencias especializadas de la ONU dedican parte de su esfuerzo a las cuestiones humanitarias. La UNICEF, la OMS-OPS (Organización Panamericana de Salud), el PNUD y otras colaboran en las emergencias o crisis de larga duración.	Coordinación en sus ámbitos temáticos o sectoriales.

(Continúa)

OCDE **CAD** **http://** **www.oecd.org/dac**	Dentro del CAD varios grupos tocan cuestiones humanitarias, especialmente vinculadas con su papel en los conflictos y la rehabilitación.	La OCDE se ha convertido en una fuente de información comparativa, de análisis y de previsiones, que permite a los países fortalecer la cooperación multilateral. Actualmente la OCDE cuenta con 30 países miembros. Cerca de 70 países o economías en desarrollo y transición están asociados con su trabajo. Su CAD establece, entre otros, las directrices para la clasificación de la AOD. Actualmente trabaja sobre una definición más amplia de ayuda humanitaria.
CICR	Mandato específico de la comunidad internacional para ser «guardián» de los Convenios de Ginebra y de impulsar el DIH.	El CICR desde su creación se encarga de tareas específicas relacionadas con la protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados. En ese ámbito su función coordinadora es muy relevante.
FICR **http://www.ifrc.org**	Coordinación dentro del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja. Dada la complejidad de este movimiento, se aprobaron los Acuerdos de Sevilla en 1997 para establecer ciertos criterios comunes.	Aunque la Federación no tiene un mandato similar al del CICR otorgado por la comunidad internacional, su papel como coordinadora del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja es muy importante, sobre todo en caso de desastres naturales.
OTAN- EADRCC EuroAtlantic Disaster Response Coordination Centre	Coordinación de la respuesta de los países del EAPC a situaciones de desastre ocurridas en el ámbito EAPC, o en respuesta a peticiones de ayuda de otros países.	Creado en 1998 en el ámbito de la OTAN. Fue notable la actuación del EADRCC en la creación y la gestión del Puente-Aéreo de ayuda humanitaria con Pakistán para paliar los daños del terremoto sufrido por ese país en noviembre de 2005.

b. Ámbito regional

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO REGIONAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
Sistema de Naciones Unidas: ▪ **Comisión Económica para África** ▪ **Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico** ▪ **Nueva Asociación para el Desarrollo de África**	Las Comisiones son el brazo regional de la ONU, y tienen como mandato apoyar el desarrollo económico y social de sus Estados miembros, para fomentar la integración regional, y para promover la cooperación internacional para el desarrollo en la región.	En ocasiones incorporan a sus trabajos cuestiones relativas a la AH.

(Continúa)

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO REGIONAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
ECHO **http://www.europa.eu.int/echo**	ECHO es el organismo especializado de la Comisión Europea para la AH. Depende del Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, pero no está integrado en Europeaid ni en la Dirección General de Desarrollo, sino que tiene cierta autonomía. Su trabajo, regulado por el Reglamento de ayuda humanitaria de 1996, se concreta en lo que respecta a la relación con sus socios a través de un Acuerdo Marco de Asociación.	ECHO es el principal donante de AH y, tal vez, el que tenga un mayor grado de especialización en sus procedimientos. Elabora estrategias anuales y publica numerosos documentos sectoriales geográficos de gran interés. ECHO no ejecuta directamente sus acciones, sino a través de ONG europeas, organismos de Naciones Unidas y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.
Consejo Europeo. Comité Político y de Seguridad (COPS)	Ejerce bajo la responsabilidad del Consejo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis (artículo 25 del Tratado de la Unión Europea).	Incluye el seguimiento de las misiones humanitarias y de rescate, contempladas en el artículo 17.
Consejo del Atlántico Norte (CAN) **de la OTAN**	Es el foro de consultas y máximo organismo para la toma de decisiones dentro de la OTAN.	Realiza el seguimiento de todas las misiones OTAN, incluidas las de ayuda humanitaria.
UNRWA **http://unrwa.org**	Asistencia a los refugiados palestinos	Se encarga de la atención de refugiados en Palestina (Gaza y Cisjordania), Jerusalén Este, Siria, Jordania y Líbano.
CEPREDENAC. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central **http://www.cepredenac.org**	Pertenece al Sistema de Integración Regional Centroamericana (SICA)	Coordina el intercambio de información y la cooperación internacional en los desastres naturales.
Otras instituciones regionales, subregionales, nacionales o locales con mandato en AH		

II.1.2. Organismos de coordinación complementaria

Se trata de aquellos organismos, instituciones u organizaciones de ámbito internacional o regional que, si bien no tienen en su mandato fundamental la AH, sí realizan acciones relevantes en la misma.

a. Ámbito mundial

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO MUNDIAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
UNICEF	El mandato del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia es la protección de los derechos de los niños y niñas del mundo.	Cada vez más presente en emergencias y situaciones de necesidad humanitaria.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Más centrado en cooperación al desarrollo, también participa en emergencias provocadas por desastres naturales y en procesos posdesastre.	Gran relevancia en desastres naturales.
Programa Mundial de Alimentos (PAM)	Provisión de alimentos en situación de emergencia o de crisis con consecuencias alimentarias.	Principal organismo en cuestiones relacionadas con la alimentación.
Organización Mundial de la Salud (OMS)	Es el organismo de las Naciones Unidas especializado en la salud. Su mandato es que todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr. La Constitución de la OMS define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades.	Trabajo en alza en emergencias y crisis.
Banco Mundial (BM)	Aunque dedicado a otras tareas, cada vez está más presente y su labor puede ser más relevante en situaciones de transición.	
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Trabajo con población migrante, pero cada vez más con desplazados internos.	No pertenece a la ONU.
Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (DPKO)	Al incluir algunas Operaciones de Paz misiones vinculadas a la AH, el DPKO ejerce funciones de importancia en la materia.	De coordinación en el terreno y de especial relevancia para la agencias de la ONU.

(Continúa)

b. Ámbito regional

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO REGIONAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
Organización de Estados Americanos (OEA)	La OEA reúne a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua y defender los intereses comunes. Es el principal foro de la región para el diálogo multilateral y la acción concertada. La OEA trabaja para promover la buena gobernabilidad, fortalecer los derechos humanos, fomentar la paz y la seguridad, expandir el comercio y abordar los complejos problemas causados por la pobreza, las drogas y la corrupción. Dispone de una Comisión Interamericana de derechos humanos y una Corte Interamericana de derechos humanos.	Mecanismo complementario para el castigo y represión de crímenes de guerra.
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Es el órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo a la Conferencia Iberoamericana. Dicha Secretaría es responsable de la organización de las cumbres iberoamericanas, en estrecha coordinación con la Secretaría Pro-Témpore, que cada año ostenta el país organizador. Asimismo, realiza un seguimiento de los acuerdos establecidos en las cumbres y actúa como enlace entre una cumbre y otra. La SEGIB tiene como objetivo fortalecer la cooperación regional a través de iniciativas, programas y proyectos.	Compromiso de la Cumbre de Salamanca de 2005 de establecer un mecanismo de coordinación que facilite la respuesta eficaz ante catástrofes naturales con encargo a la SEGIB de elaboración de una propuesta.
Agencias nacionales de cooperación internacional al desarrollo de los países donantes	En cada país, estas agencias funcionan como organismo de ejecución y coordinación de la ayuda en los distintos sectores. En la mayor parte de los casos, dentro de las agencias de desarrollo o similar se han creado unidades específicas para la AH.	Es importante la coordinación de la AECI con otras agencias de los países donantes, y con organismos internacionales especializados con el fin de alinear y armonizar la ayuda humanitaria, así como de intercambiar buenas prácticas. La iniciativa de GHD debe facilitar esta tarea.
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	En el ámbito panamericano, este organismo, anterior incluso a la OMS, se encarga de aspectos sanitarios, incluida la atención sanitaria en desastres, sobre todo naturales.	Organismo líder en la atención sanitaria en emergencias en el continente americano. Diversas áreas de trabajo y notable presencia en la región.

(Continúa)

II.2. Marco institucional nacional

En el marco institucional nacional, se presentan a continuación las funciones de los distintos organismos y entidades, y se establecen líneas de actuación deseables para la efectiva coordinación y armonización de las actuaciones de la Estrategia.

II.2.1. Organismos de coordinación directa

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO ESTATAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)	A través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y de la AECI, es responsable de la coordinación entre los actores de la Cooperación Española y de la ejecución de una parte importante de los fondos de cooperación en materia humanitaria.	Reorientará sus recursos hacia los compromisos sectoriales asumidos en el Plan Director 2005-2008, en esta Estrategia y en los convenios y tratados internacionales. Abrirá espacios de participación a las Comunidades Autónomas y entes locales en el diseño y ejecución de programas conjuntos, así como en los nuevos instrumentos de cooperación.
MAEC. AECI	La AECI se configura como el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. A través del Gabinete Técnico gestiona la ayuda humanitaria y alimentaria y coordina con el resto de actores de la cooperación la respuesta española a las situaciones que requieren de AH.	La AECI ejerce la dirección de la respuesta de la Cooperación Española al desarrollo ante las situaciones de crisis humanitaria internacional. La reforma de la AECI prevista en el Plan Director 2005-2008, contemplará el fortalecimiento de la AH mediante la creación de una Unidad específica dotada de suficientes recursos. Las Embajadas españolas y sus OTC prestarán asistencia logística y facilitarán la interlocución de los diversos actores de la Cooperación Española presentes en cada país con las autoridades locales, y facilitarán la coordinación sobre el terreno de estos actores.
Ministerio de Economía y Hacienda	Realiza aportaciones a fondos globales, gestiona las operaciones de deuda externa y coordina con la AECI su utilización.	Tiene un papel importante en la adecuada utilización de los fondos e instrumentos de la cooperación bilateral y multilateral.

(Continúa)

(Continúa)

ORGANISMOS DE COORDINACIÓN DIRECTA DE ÁMBITO ESTATAL		
Organismo	**Mandato**	**Relevancia para el sector**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Gestiona los créditos FAD en un marco de complementariedad y coordinación con el MAEC.	Tiene un papel importante en la adecuada utilización de la ayuda ligada de la cooperación bilateral española. El uso de los créditos o donaciones FAD para respuesta humanitaria deberá desaparecer.
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Planifica y gestiona fondos propios de AOD, en su ámbito de competencias, en especial en la atención a población refugiada.	Su coordinación con otros actores puede favorecer la complementariedad y eficacia de las acciones en el sector. Algunas de sus acciones son computadas como AH.
Ministerio de Sanidad y Consumo	Financia y coordina programas. Ley del Medicamento.	Favorece la complementariedad y eficacia de las acciones en el sector.
Ministerio del Interior. Dirección General de Protección Civil	Participa en algunos casos en la respuesta ante desastres, particularmente en la fase de rescate y emergencia. UAD recién modificadas en marzo 2006.	En tareas específicas su papel puede ser importante.
Ministerio de Defensa	Participa en operaciones humanitarias.	Su capacidad para movilizar recursos, sus características inherentes y su alta disponibilidad le confieren un papel singular, cuando se requiere un despliegue inmediato de la AH, principalmente en zonas donde la seguridad no está garantizada
Consejo de Cooperación al Desarrollo	Órgano consultivo y de participación de los actores en la definición y aprobación de los planes, directrices y estrategias de la Cooperación Española.	Su papel es de máxima importancia en la definición y aprobación de los planes, directrices y estrategias de la Cooperación Española. Un grupo de trabajo analiza la coherencia de políticas, tema de especial relevancia para la AH, especialmente en lo que se refiere a la coordinación con medios militares
Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo	Órgano consultivo de coordinación, concertación y colaboración de las administraciones públicas territoriales que ejecutan AOD. Un grupo de trabajo dentro de la Comisión trabaja en AH.	Coordinación, concertación y colaboración de las administraciones públicas, autonómicas y locales que ejecutan AH.

(Continúa)

(Continúa)

Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (coordinación técnica de la Administración General del Estado)	Órgano consultivo de coordinación, concertación y colaboración de las instancias de la Administración Central que ejecutan AOD.	
Comunidades Autónomas (en su caso, Agencias de Desarrollo autonómicas y Consejos de Cooperación)	Tienen competencias propias en AH y en cooperación al desarrollo.	Destinan una parte significativa de su AOD al sector humanitario.
Administraciones locales	Apoyan con fondos y en ocasiones con recursos humanos y materiales la respuesta ante desastres.	Canalizan fondos de AH principalmente a través de las ONGD locales.
Fondos de cooperación	En la mayor parte de CCAA existen estos fondos que agrupan a ayuntamientos, diputaciones y en ocasiones otros actores.	Canalizan fondos para actuaciones humanitarias.
ONG humanitarias **Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE)**	Algunas ONG cuentan con valiosa experiencia y presencia en el ámbito humanitario. La coordinadora agrupa a muchas de ellas (no todas) y cuenta con una vocalia de AH.	Las ONG humanitarias españolas son uno de los actores más relevantes y con mayor experiencia y tradición en la AH en nuestro país. En numerosas ocasiones trabajan con fondos públicos y participan en los sistemas de coordinación a diferentes niveles. Su presencia social y su capacidad para movilizar rápidamente sus recursos las convierte en una actor básico de la AH española y uno de los que más experiencia acumula.

II.2.2. Organismos de coordinación complementaria

ORGANISMOS ESTATALES DE COORDINACIÓN COMPLEMENTARIA	
Organismo	**Mandato y relevancia para el sector**
Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados	Propone e informa al Congreso de la normativa referida a la cooperación.

II.2.3 Marco institucional estatal especifico del sector humanitario

MARCO INSTITUCIONAL ESTATAL ESPECIFICO DE AH	
Organismo o institución	**Mandato**
Comisión Interministerial para coordinar planes de ayuda humanitaria en el exterior	Órgano creado en 1999 de escasa eficacia e implantación real

II.2.4. Marco institucional autonómico

Al igual que en el caso internacional y nacional, en los ámbitos autonómico y local existen organismos y mecanismos de coordinación directa, y de consulta, armonización y/o coordinación indirecta.

Las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Navarra cuentan ya con un Consejo de Cooperación para el Desarrollo —con ésta o similar denominación— y algunas están en vías de constituir este órgano de coordinación directa, consulta y armonización. El resto coordinan las actuaciones de cooperación desde la Consejería con competencias. En el caso de Andalucía, existen además una Comisión de Cooperación para el Desarrollo y un Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por otra parte, las entidades locales también disponen de mecanismos de coordinación directa o la establecen a través de los fondos de cooperación. Las Universidades, por su parte, han aprobado recientemente protocolos de actuación en materia humanitaria[31]. En su caso, las coordinadoras de ONG de nivel autonómico realizan tareas de coordinación de diverso tipo: consultas, información, coordinación directa, etc.

[31] Comisión de Cooperación para el Desarrollo del CEURI, Protocolo de actuación de las universidades frente a situaciones de crisis humanitaria, abril, 2006.



III. Los 23 principios de la “Buena Donación Humanitaria”



III. Los 23 principios de la "Buena Donación Humanitaria"[32]

Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la AH son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis —provocadas por el hombre o por catástrofes naturales—, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La AH debe guiarse por los principios humanitarios de: **humanidad,** que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; **imparcialidad,** que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; **neutralidad,** que significa que la AH no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la AH se esté llevando a cabo; **independencia,** que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actuante pueda tener en relación con las zonas donde la AH se esté realizando.
3. La AH incluye la **protección** de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de **asistencia,** emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación de las leyes humanitarias internacionales, las leyes para los refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones ejecutoras humanitarias garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la AH internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

[32] Traducción del *Good Humanitarian Donorship,* Estocolmo, junio de 2003. El conocimiento y difusión de estos principios entre los actores de la cooperación y la AH española es fundamental, por lo que se considera indispensable su inclusión en este informe.

Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la AH en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.
12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de la ONU y de otras organizaciones humanitarias cruciales.
13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir arreglos de financiación a largo plazo.
14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los UNCAP y a los llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de CHAP como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

Promoción de estándares y mejora en la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a la Buena Práctica y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la efectividad en el desempeño de la AH.
16. Promover el uso de las directrices y principios del IASC en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en el alivio de desastres.
17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.
18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.
19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la AH, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la AH, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

Formación, información y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la AH.
22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.
23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.



IV. Código de conducta para la ayuda humanitaria





IV. Código de Conducta para la ayuda humanitaria

Normas de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales en programas motivados por catástrofes

IV.1. Lo primero es el deber humanitario

El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. En calidad de miembros de la comunidad internacional reconocemos nuestra obligación de prestar asistencia humanitaria donde sea necesaria. De ahí la trascendental importancia del libre acceso a las poblaciones afectadas en el cumplimiento de esa responsabilidad. La principal motivación de nuestra intervención a raíz de catástrofes es aliviar el sufrimiento humano entre quienes están menos preparados para soportar las consecuencias de una catástrofe. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

IV.2. La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades

Siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

En la totalidad de nuestros programas reflejaremos las consideraciones pertinentes respecto a la proporcionalidad. El sufrimiento humano debe aliviarse en donde quiera que exista; la vida tiene tanto valor en una parte del país como en cualquier otra. Por consiguiente, la asistencia que prestemos guardará consonancia con el sufrimiento que se propone mitigar.

Al aplicar este enfoque, reconocemos la función capital que desempeñan las mujeres en las comunidades expuestas a catástrofes, y velaremos por que en nuestros programas de ayuda se apoye esa función, sin restarle importancia.

La puesta en práctica de esta política universal, imparcial e independiente sólo será efectiva si nosotros y nuestros asociados podemos disponer de los recursos necesarios para proporcionar esa ayuda equitativa y tener igual acceso a todas las víctimas de catástrofes.

IV.3. La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa

La ayuda humanitaria se brindará de acuerdo con las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades. Independientemente del derecho de filiación política o religiosa que asiste a toda ONG de carácter humanitario, afirmamos que la ayuda que prestemos no obliga en modo alguno a los beneficiarios a suscribir esos puntos de vista.

No supeditaremos la promesa, la prestación o la distribución de ayuda al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa.

IV.4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental

Las ONG de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los gobiernos. Así, formulamos nuestras propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades y no tratamos de poner en práctica la política de ningún gobierno, que sólo aceptamos en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente.

Ni nosotros ni nuestros empleados aceptaremos nunca, a sabiendas —o por negligencia— ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico que interese particularmente a los gobiernos o a otros órganos y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuaremos como instrumentos de la política exterior de gobiernos donantes.

Utilizaremos la asistencia que recibamos para atender las necesidades existentes, sin que la motivación para suministrarla sea la voluntad de deshacerse de productos excedentarios ni la intención de servir los intereses políticos de un determinado donante.

Apreciamos y alentamos la donación voluntaria de fondos y servicios por parte de personas interesadas en apoyar nuestro trabajo y reconocemos la independencia de acción promovida mediante la motivación voluntaria de esa índole. Con el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación.

IV.5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales

Nos empeñaremos en respetar la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países en donde ejecutemos actividades.

IV.6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local

Incluso en una situación de desastre, todas las personas y las comunidades poseen aptitudes no obstante su vulnerabilidad. Siempre que sea posible, trataremos de fortalecer esos medios y aptitudes empleando a personal local, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. Siempre que sea posible, trabajaremos en asociación con ONG locales de carácter humanitario en la planificación y la ejecución de actividades y, siempre que proceda, cooperaremos con las estructuras gubernamentales.

Concederemos alta prioridad a la adecuada coordinación de nuestras intervenciones motivadas por emergencias. Desempeñarán esta función de manera idónea en los distintos países afectados quienes más directamente participen en las operaciones de socorro, incluidos los representantes de organismos competentes del sistema de la ONU.

IV.7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro

Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación.

IV.8. La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres

Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Teniendo esto presente, trataremos de llevar a cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres y contribuyan a crear modos de vida sostenibles. Prestaremos particular atención a los problemas ambientales en la elaboración y la gestión de programas de socorro. Nos empeñaremos, asimismo, en reducir a un mínimo las repercusiones perjudiciales de la asistencia humanitaria, evitando suscitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios en la ayuda externa.

IV.9. Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos

A menudo funcionamos como vínculo institucional entre quienes desean prestar asistencia y quienes la necesitan durante los desastres. Por consiguiente, somos responsables ante los unos y los otros.

En nuestras relaciones con los donantes y con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia.

Reconocemos la necesidad de informar acerca de nuestras actividades, tanto desde el punto de vista financiero como en lo que se refiere a la eficacia.

Reconocemos la obligación de velar por la adecuada supervisión de la distribución de la asistencia y la realización de evaluaciones regulares sobre las consecuencias asociadas al socorro.

Nos esforzaremos también por informar de manera veraz acerca de las repercusiones de nuestra labor y de los factores que las limitan o acentúan.

Nuestros programas reposarán sobre la base de elevadas normas de conducta profesional y pericia, de manera que sea mínimo el desperdicio de valiosos recursos.

IV.10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión

Nunca debe perderse el respeto por las víctimas de los desastres, que deben ser consideradas como asociados en pie de igualdad. Al informar al público, deberemos presentar una imagen objetiva de la situación de desastre y poner de relieve las aptitudes y aspiraciones de las víctimas y no sencillamente su vulnerabilidad y sus temores.

Si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria.

Evitaremos competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la de nuestro personal.



V. El entorno de trabajo



V. El entorno de trabajo

Habiendo convenido unilateralmente respetar el Código de Conducta antes expuesto, presentamos a continuación algunas directrices indicativas que describen el entorno de trabajo que apreciaríamos que propiciasen los gobiernos donantes y beneficiarios, las organizaciones intergubernamentales —principalmente los organismos del sistema de ONU las Naciones Unidas— a fin de facilitar la eficaz participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en los esfuerzos de socorro motivados por catástrofes.

Estas pautas se formulan a título orientativo. No revisten carácter jurídico obligatorio, ni esperamos que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales expresen su aceptación de las mismas mediante la firma de un documento, aunque cabría concebir ésta como una meta futura. Presentamos estas directrices animados por un espíritu de apertura y cooperación de manera que nuestros asociados sepan cuál es el tipo de relación idónea que deseamos establecer con ellos.

V.1. Recomendaciones a los gobiernos de países en los que ocurran desastres

1. Los gobiernos deberán reconocer y respetar el carácter independiente, humanitario e imparcial de las ONG de carácter humanitario

Las ONG de carácter humanitario son organismos independientes. Los gobiernos de países beneficiarios deberán respetar su independencia y su imparcialidad.

2. Los gobiernos de países beneficiarios deberán facilitar el acceso rápido de las ONG de carácter humanitario a las víctimas de los desastres

Para que las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario puedan actuar plenamente de acuerdo con sus principios humanitarios, deberá facilitárseles el acceso rápido e imparcial a las víctimas con el fin de que puedan prestar asistencia humanitaria. En el marco del ejercicio de su responsabilidad soberana, el gobierno receptor no deberá bloquear esa asistencia, y habrá de aceptar el carácter imparcial y apolítico de la labor de las ONG de carácter humanitario.

Los gobiernos de los países beneficiarios deberán facilitar la rápida entrada del personal de socorro, en particular mediante la derogación de requisitos para la concesión de visados de tránsito, ingreso y salida, o la simplificación del procedimiento para su expedita obtención.

Los gobiernos deberán conceder permiso para que las aeronaves que transporten suministros y personal de socorro internacional puedan sobrevolar su territorio y aterrizar en él durante la fase de urgencia de la operación de socorro.

3. Los gobiernos deberán facilitar el movimiento oportuno de los artículos de socorro y la circulación de la información durante los desastres

Los suministros y el equipo de socorro llegan al país únicamente con el fin de aliviar el sufrimiento humano y no para obtener beneficios o ganancias comerciales. En condiciones normales, esos suministros deberán circular libremente y sin restricciones y no estarán sujetos a la presentación de facturas o certificados de origen refrendados por consulados, ni de licencias de importación y exportación, o cualquier otra restricción, ni a derechos de importación ni de aterrizaje ni a derechos portuarios.

El gobierno del país afectado deberá facilitar la importación transitoria del equipo de socorro necesario, incluidos vehículos, aviones ligeros y equipo de telecomunicaciones, mediante la supresión transitoria de restricciones en materia de autorizaciones o certificaciones. Asimismo, una vez finalizada una operación de socorro, los gobiernos no deberán imponer restricciones para la salida del equipo importado.

Con el fin de facilitar las comunicaciones en una situación de emergencia, convendrá que el gobierno del país afectado designe ciertas radiofrecuencias que las organizaciones de socorro puedan utilizar para las comunicaciones nacionales e internacionales que atañan al desastre, y den a conocer previamente esas frecuencias a

la comunidad que trabaja en esa esfera de actividad. Deberá autorizarse al personal de socorro a utilizar todos los medios de comunicación que convengan a las operaciones de asistencia.

4. Los gobiernos tratarán de proporcionar un servicio coordinado de información y planificación

La planificación general y la coordinación de los esfuerzos de socorro incumben, en definitiva, al gobierno del país afectado. La planificación y la coordinación pueden mejorarse de manera significativa si se facilita a las ONG de carácter humanitario la información oportuna sobre las necesidades de socorro, así como sobre los sistemas establecidos por el gobierno para la planificación y el desarrollo de las operaciones de socorro y sobre los posibles riesgos en materia de seguridad. Se insta a los gobiernos a que proporcionen esa información a las ONG de carácter humanitario.

Con el fin de facilitar la coordinación y la utilización eficaces de los esfuerzos en materia de socorro, se insta igualmente a los gobiernos a que, antes de que ocurra un desastre, designen un cauce especial de contacto a través del cual las ONG de carácter humanitario que acudan para prestar ayuda puedan comunicarse con las autoridades nacionales.

5. Socorro motivado por catástrofes, en caso de conflicto armado

En caso de conflicto armado, las operaciones de socorro se regirán con arreglo a las disposiciones del derecho internacional humanitario.

V.II. Recomendaciones a los gobiernos donantes

1. Los gobiernos donantes deberán reconocer y respetar la labor independiente humanitaria e imparcial de las ONG de carácter humanitario

Las ONG de carácter humanitario son organismos independientes cuya independencia e imparcialidad deben respetar los gobiernos donantes. Los gobiernos donantes no deberán servirse de las ONG de carácter humanitario para promover objetivos políticos ni ideológicos.

2. Los gobiernos donantes deberán proporcionar fondos con la garantía de que respetarán la independencia de las operaciones

Las ONG de carácter humanitario aceptan fondos y asistencia material de los gobiernos donantes conforme a los mismos principios por los que se rigen para entregarlos a las víctimas de los desastres, es decir, basándose para su acción únicamente en los criterios de humanidad e independencia. En lo que se refiere a su ejecución, las actividades de socorro incumben, en última instancia, a la ONG de carácter humanitario, y se llevarán a cabo de acuerdo con la política de esa organización.

3. Los gobiernos donantes deberán emplear sus buenos oficios para ayudar a las ONG de carácter humanitario a lograr el acceso a las víctimas de catástrofes

Los gobiernos donantes deberán reconocer cuán importante es aceptar cierto nivel de responsabilidad en cuanto a la seguridad y la libertad de acceso del personal de la ONG de carácter humanitario a las zonas siniestradas. Deberán estar dispuestos a interceder por vía diplomática si es necesario, ante los gobiernos beneficiarios con respecto a esas cuestiones.

V.III. Recomendaciones a las organizaciones internacionales

1. Las organizaciones intergubernamentales admitirán a las ONG de carácter humanitario nacionales y extranjeras como asociadas valiosas

Las ONG de carácter humanitario están dispuestas a trabajar con las Naciones Unidas y con otras organizaciones intergubernamentales para aportar mejor asistencia a raíz de catástrofes. Obedecen a un espíritu de asociación que respeta la integridad y la independencia de todos los asociados. Las organizaciones intergubernamentales deben respetar la independencia y la imparcialidad de las ONG de carácter humanitario. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberán consultar a las ONG de carácter humanitario en la preparación de planes de socorro.

2. Las organizaciones intergubernamentales ayudarán a los gobiernos de países afectados a establecer un sistema general de coordinación para el socorro nacional e internacional en los casos de desastre

Según su mandato, no suele incumbir a las ONG de carácter humanitario encargarse de la coordinación general que requiere la intervención internacional motivada por una catástrofe. Esa responsabilidad corresponde al gobierno del país afectado y a las autoridades competentes de las Naciones Unidas. Se exhorta a éstas a que proporcionen ese servicio en el momento oportuno y de manera eficaz a fin de ayudar al Estado afectado y a la comunidad nacional e internacional a hacer frente al desastre. De cualquier manera, las ONG de carácter humanitario desplegarán todos los esfuerzos necesarios para velar por la eficaz coordinación de sus propios servicios.

En caso de conflicto, las actividades de socorro se regirán de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario.

3. Las organizaciones intergubernamentales aplicarán a las ONG de carácter humanitario las mismas medidas de protección de su seguridad que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Siempre que se prevean servicios de seguridad para las organizaciones intergubernamentales, se extenderá su alcance, si es necesario, a las ONG de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas para las operaciones, siempre que se lo solicite.

Las organizaciones intergubernamentales facilitarán a las ONG de carácter humanitario el mismo acceso a la información pertinente que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas Se insta a las organizaciones intergubernamentales a que compartan toda la información oportuna para la respuesta efectiva al desastre con las ONG de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas en las operaciones de socorro.

Acrónimos







Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AH	Acción Humanitaria
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALNAP	Red de Evaluación y Acción Humanitaria *(Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)*
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CAN	Consejo del Atlántico Norte de la OTAN
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente de la AECI
CCAA	Comunidades Autónomas
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias *(Central Emergengy Response Fund)*
CHAP	Planes de Acción Humanitaria Común *(Common Humanitarian Action Plan)*
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIMIC	Cooperación Cívico-Militar Civic-Military Cooperation
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo CPDC Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo
COPS	Comité Político y de Seguridad
CPI	Corte Penal Internacional
CRED	Centro de Investigación de Epidemiología de los Desastres *(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)*
CRS	Sistema de Notificación del Acreedor del CAD *(Creditor Reporting System)*
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DES	Documento de Estrategia Sectorial
DEP	Documento de Estrategia País
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
DHA	Departamento de Asuntos Humanitarios *(Department of Humanitarian Affaires).* Sustituido por OCHA en 1997
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIPECHO	Programa de Preparación para desastres de ECHO *(Disaster Preparedness ECHO)*
DPKO	Departamento de Operaciones de Paz de la ONU *(Department of Peacekeeping Operations)*

DPP	Preparación ante Desastres *(Disaster Preparedness)*
EADRCC	Consejo Euroatlántico de Coordinación de Respuesta ante Desastres
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea *(European Community Humanitarian Office)*
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación *(Food and Agriculture Organization)*
FCA	Evaluación de Crisis Olvidadas *(Forgotten Crisis Assessment)*
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
FTS	Sistema de Seguimiento de Fondos de OCHA *(Financial Tracking System)*
GNA	Evaluación Global de las Necesidades Humanitarias (Global Humanitarian Needs Assessment)
GHD	Buena Donación Humanitaria *(Good Humanitarian Donorship)*
IASC	Comité Permanente Interagencias (Inter-Agency Standing Committee)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas *(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)*
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OFDA	Oficina para la Asistencia a Desastres en el Extranjero
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSCE	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa



OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
OUA	Organización de la Unidad Africana
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PAE	País de Atención Especial
PESD	Política Europa de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSP	Documentos Estratégicos de Lucha Contra la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers)*
PRT	Provincial Reconstruction Team. Afganistán.
PVD	Países en Vías de Desarrollo
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
SAMUR	Servicio de Asistencia Municipal de Urgencia y Rescate
SCEPC	Comité Superior de Planes de Emergencia Civil
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGPEPD	Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
SICA	Sistema de Integración Regional Centroamericana
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación UAD Unidad de Apoyo ante Desastres
UNCAP	Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU *(Consolidated Appeals Process)*
UEO	Unión Europea Occidental
UIT	Unión Internacional para las Telecomunicaciones
UME	Unidad Militar de Emergencias
UNAMA	Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán
UNCHAP	Planes de Acción Humanitaria Común de la ONU *(United Nations Common Humanitarian Action Plan)*
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia *(United Nations Children's Fund)*
UNDACT	Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y la Coordinación en Caso de Desastres *(Disaster Assessment and Coordination Team)*

UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestina en Oriente Próximo *(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees)*
VARD	Vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo
VIH/Sida	Virus de inmunodeficiencia humana / Síndrome de inmunodeficiencia adquirida



Bibliografía y webs de interés





Bibliografía y webs de interés

Abrisketa, Joana (2000): «El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites», en Unidad de Estudios Humanitarios: *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona: Icaria, pp. 71-100.

Acción contra el Hambre (1999): *Geopolítica del Hambre. Informe 1998-1999-2000*, Madrid: Icaria.

African Rights (1994): *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-mandate Relief Operations in Political Emergencies*, Londres: African Rights, Discussion paper n.º 5.

Agerback, Linda (1998): «Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto», en Stephen Commins (ed.): *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid: Oxfam /CIP/Intermón.

Aguirre, Mariano (1998): «La prevención de conflictos armados», *Política Exterior,* vol. XII, n.º 65, septiembre-octubre, pp. 41-50.

— (1999): «Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario», en Unidad de Estudios Humanitarios: *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona: Icaria, pp. 203-226.

Alcaide, Joaquín, Márquez Carrasco, María del Carmen, y Carrillo Salcedo, José Antonio (1997): *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla: Universidad de Sevilla.

Alonso, José Antonio, et ál. (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores.

ALNAP (2003): *Participation by crisis-affected populations in humanitarian action. Practitionersí Handbook ñ Draft,* Londres: Overseas Development Institute.

Anderson, Mary B. (1999): *Do no Harm. How Aid can Support Peace-or War*, Londres: Lynne Rienner.

Anderson, Mary B, y Woodrow, Peter J. (1998): *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Boulder: Lynne Rienner (2.ª edición).

Bettatti, Mario (1996): *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, París; Odile Jacob.

Broeck, Lucas (2000): «Passing on the baton: Can the Military be Part of the Humanitarian Race?», en http:// www.alertnet.org (28 de junio).

Centre for Humanitarian Dialogue (2003): *Politics and Humanitarianism: Coherence in Crisis?*, *HD Report*, Ginebra: Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue.

CIDA (Canadian International Development Agency) (2003): *Gender Equality and Humanitarian Assistance: A Guide to the Issues- Beth Woroniuk.*

Cliffe, Lionel Cliffe, y Luckman, Robin (1999): «Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state», *Third World Quarterly*, vol. 20, n.º 1, pp. 27-50.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996): *La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas: Comisión, COM (96) 153 final, 30 de abril.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999): *América Latina y el Caribe. El impacto de los desastres naturales en el desarrollo*, 1972-1999, México: CEPAL, documento LC/MEX/L.402.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1994): *Guidelines on Disaster Mitigation*, París: CAD/OCDE.

– (1998): *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantajes and costs*, serie «Conflict, peace and development co-operation», report n.º 1, París: CAD/OCDE.

– (1999): *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Madrid: CAD/OOCDE/Ministerio de Asuntos Exteriores.

Commins, Stephen (1998): *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid: Oxfam/CIP/Intermón.

Destexhe, Alan (1993): *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguité,* París: Armand Colin.

Domestici-Met, Marie-José (1999a): «Un periodo de incertidumbre», en *Geopolítica y ayuda humanitaria*, serie «Ayuda humanitaria», n.º 5, Bilbao: Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, pp. 25-39.

– (1999b): «De la «injerencia humanitaria» a la inhibición no humanitaria», en *Geopolítica y ayuda humanitaria*, serie «Ayuda humanitaria», n.º 5, Bilbao: Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, pp. 41-45.

Donini, Antonio (1996): *The policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper, n.º 22, Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University.

Duffield, Mark (1994): «Complex emergencies and the crisis of developmentalism», en Simon Maxwell y M. Buchanan-Smith (eds.): *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, vol. 25, n.º 3, octubre, pp. 37-45.

Escola de Cultura de Pau (2006): *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1993): *Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad. Guía de Aplicación*, Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

– (1993-1997): *Informe Mundial sobre Desastres*, Ginebra: Federación Internacional. A partir de 1997 sólo en inglés y francés.

Gasper, Des (1999): «El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación,* n.º 4, primavera-verano, pp. 51-82.

Gómez, Manuel, y Sanahuja, José Antonio (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid: CIDEAL.

Hagman, Gunnar (1982): *Prevention better than cure,* Estocolmo: Cruz Roja Sueca.

IASC (Comité Permanente entre Organismos de Naciones Unidas - Inter-agency Standing Committee) (2006): *Women, Girls, Boys and Men. Differrent Needs ñ Equal Opportunities. Gender Handbook in Humanitarian Action*, borrador.

IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) (2005): *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Madrid: IECAH.

– (2006): *La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y… mucho más*, Madrid: IECAH.

Ignatieff, Michael (1999): *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid: Taurus.

Kent, Randolph C. (1998): «Disasters in the 21st Century: the factor shaping humanitarian crises of the future», en *Humanitarian Affairs Review*, n.º 2, verano.

Klugman, Jeni (1999): *Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies*, Policy Brief n.º 2, Helsinki: UNU/WIDER, en www.reliefweb.int/library/library/complex.pdf..

Kundell, Joakim (1999): «Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey»*, CDR Working paper,* 99.5, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm.

Leader, Nicholas (2000): *The politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*, Londres: Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group.

Macrae, Joanna (2000): «Humanitarianism: facing new challenges», en *Great Decisions*, pp. 87-96.

– (2002): *International Humanitarian Action: a Review of Policy Trends*, ODI Briefing Paper, en http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april02.pdf.

– (2004): «Understanding Integration from Rwanda to Iraq», *Ethics & International Affairs*, 18, n.º 2.

Macrae, Macrae, y Zwi, Anthony (1994): «Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview», en Macrae y Zwi (eds.): *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies,* Londres: Zed Books & Save the Children Fund.

Macrae, Joanna, y Leader, Nicholas (2000): *Shifting Sands: the Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group Report, 8, ODI, en http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf.

Médecins du Monde (1999): *A Case by Case Analysis of Recent Crises. Assessing 20 Years of Humanitarian Action: Iraq, Somalia, the former Yugoslavia, Rwanda, Burundi, the former Zaire, Chechnya, and Kosovo*, Conferencia Internacional «Proteger la población en tiempo de guerra», París: MDM.

Millwood, David (1996): *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, *Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, marzo, 5 vols., en http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a769.pdf (síntesis); http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a187.pdf (vol. 1); http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a788.pdf (vol. 2); http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a451.pdf (vol. 3); y http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a450.pdf (vol. 4).

Minear, Larry (1996): *Soldiers to the Rescue*, París: OCDE (Development Centre).

– (2004): «Informing the Integration Debate in Recent Experience», *Ethics & international Affairs*, 18, n.º 2.

Minear, Larry, et ál. (1994): *Humanitarian action in the former Yugoslavia: The U.N.'s role, 1991-1993*, Occasional Paper, n.º 18, Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, en http://www.brown.edu/Departments/ Watson_Institute/Publications/OP/op_toc.shtml.

Minear, Larry, Van Baarda, Ted, y Sommers, Marc (2000): *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Occasional paper, n.º 36, Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (1999): *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies*, Nueva York: OCHA.

ONU (2000): *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* [«Informe Brahimi»], A/55/305 - S/2000/809, Nueva York: Naciones Unidas.

– (s. a.): *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP),* 25 de abril, borrador.

– (Secretary General) (2006): *Note of Guidance on Integrated Missions*, 9 de febrero.

ONU-DPKO (2003): *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, Nueva York: UN DPKO.

Oxfam International (2000): *An End to forgotten emergencies?*, Washington: Oxfam international.

Pérez de Armiño, Karlos (1999): *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis en África*, documento de trabajo n.º 24, julio, Bilbao: Hegoa.

Pérez de Armiño, Karlos (comp.) (2001): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo,* Bilbao: Icaria ñ Hegoa.

Perrin, Pierre (1998): «Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 146, junio, pp. 349-364.

Proyecto «Esfera» (2004): *Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre,* Barcelona: Intermon Oxfam (3.ª edición).

Rey, Francisco (1998): «Visiones de la acción humanitaria en 1997», en Aguirre, Mariano, y Osorio, T. (eds.): *Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario del CIP 1998*, Barcelona: Icaria/CIP.

– (1999): «La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación», en Unidad de Estudios Humanitarios: *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona: Icaria, pp. 129-152.

– (2001a): «Nueve reflexiones y algunas tesis sobre acción humanitaria en el siglo XXI», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC), n.º 9, agosto.

– (2001b): «Círculos que se cierran», Introducción a *Puertas cerradas. El acceso a las víctimas en la acción humanitaria*, Barcelona: Unidad de Estudios Humanitarios IECAH-MSF-Universidad de Deusto, Icaria Editorial.

– (2006): «Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008», *Cuadernos del IECAH*, n.º 3.

Rey, Francisco, y De Currea Lugo, Victor (2002): *El debate humanitario,* Madrid: Médicos Sin Fronteras.

Rey, Francisco, et. ál. (2006): «La acción humanitaria en la encrucijada: "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI"», *Cuadernos del IECAH*, n.º 1.

Rey, Francisco, y González, Mabel (2000): «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia», en Aguirre, Mariano, Filesi, Teresa, y González, Mabel (eds.): *Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000,* Barcelona: Centro de Investigación para la Paz / Icaria, pp. 177-204.

Rey, Francisco, y Urgoiti, Ana (2005): *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria*, Barcelona: Fundación La Caixa.

Roberts, Adam (1999a): «El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa», en Unidad de Estudios Humanitarios: *Los desafíos de la acción humanitaria*, Barcelona: Icaria, pp. 31-70.

— (1999b): «NATO's "Humanitarian War" over Kosovo», *Survival,* vol. 41, n.º 3, otoño, pp. 102-123 (reimpreso en Minear, Larry, et al. (2000): *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Occasional paper n.º 36, Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, pp. 121-150).

Rotberg, Robert I., y Weiss, Thomas G. (eds.) (1996): *From Massacres to Genocide: the Media, Public Policy and Humanitarian Crisis*, Cambridge: Brookings Institution/The World Peace Foundation.

Rufin, Jean-Christophe (1999): «Les humanitaires el la guerre de Kosovo:échec ou espoir?», en Moore, Jonathan (ed): *Des choix difficiles: les dilemmes moraux de l´humanitaire*, París: Gallimard.

Sanahuja, José Antonio (1999): *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del «continuum» humanitario*, Madrid: Cruz Roja Española/Federación Internacional de Cruz Roja.

— (2000): *La ayuda humanitaria y de emergencia en España*, Madrid: Intermón.

Sandoz, Yves (1999): «El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 834.

Slim, Hugo (1997): «Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war», *Studies on Emergencies and Disaster Relief*, n.º 6.

— (2002): «By what authority? The legitimacy and accountability of non-Governmental organisations», *The Journal of Humanitarian Assistance* (International Council on Human Rights Policy), en http://www.jha.ac/articles/a082.htm.

Varios Autores (1999): *Geopolítica y ayuda humanitaria*, serie «Ayuda humanitaria» n.º 5, Bilbao: Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos.

Väyrynen, Raimo (1996): *The Age of Humanitarian Emergencies*, WIDER Research for Action n.º 25, Helsinki: UNU/WIDER.

VOICE (1999): *The future of European humanitarian aid, The NGO view*, Position paper, Bruselas.

Wahlstrom, Margaretha (1996): *Developmental relief: what is it and why bother?,* Ginebra: Federación Internacional de Cruz Roja.

Wijkman, Anders, y Timberlake, Lloyd (1985): *Desastres naturales, ¿Fuerza mayor u obra del hombre?,* Londres: Earthscan/Cruz Roja Sueca.

Algunas páginas web relevantes para la AH

AECI
http://www.aeci.es

OCHA y otros organismos humanitarios de ONU
http://www.reliefweb.int (esta página es la referencia fundamental para cuestiones humanitarias de la ONU con numerosos enlaces al resto)

ECHO
http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm

FICR
http://www.ifrc.org

CICR
http://www.icrc.org

CRED
http://www.em-dat.net

Fundación Reuters
http://www.alertnet.org

ALNAP, Red de evaluación de acción humanitaria
http://www.alnap.org

Humanitarian Practice Network
http://www.odihpn.org

Proyecto «Esfera»
http://sphereproject.org

Grupo URD
http://www.urd.org

Journal of Humanitarian Assistance
http://jha.ac/about

Good Humanitarian Donorship
http://www.goodhumanitariandonorship.org


Base de
Financiado por:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO